

### Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus

Fürst, Dietrich (Ed.); Kujath, Hans Joachim (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fürst, D., & Kujath, H. J. (Hrsg.). (2004). *Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus* (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 222). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283994>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus

Dietrich Fürst, Hans Joachim Kujath (Hrsg.)

ARL



# Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus

FuS Bd. 222  
Best.-Nr. 051  
ISBN 3-88838-051-0  
ISSN 0935-0780

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2004  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: [vsb-bestellservice@westermann.de](mailto:vsb-bestellservice@westermann.de)

Onlineshop auf der ARL-Homepage:  
[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)



Akademie für Raumforschung und Landesplanung



FORSCHUNGS- UND  
SITZUNGSBERICHTE

# Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus

Dietrich Fürst, Hans Joachim Kujath (Hrsg.)

## Autoren

*Werner Buchner*, Prof. Dr. jur., Ministerialdirektor i.R., Rechtsanwalt, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Dietrich Fürst*, Prof. Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Vorsitzender des Arbeitskreises

*Evelyn Gustedt*, Dr.-Ing., Wiss. Referentin und Leiterin des Referats Umwelt, Regional- und Stadtplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

*Heinz Konze*, Dipl.-Ökon., Abteilungsdirektor, Bezirksplaner, Bezirksregierung Düsseldorf, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Hans Joachim Kujath*, Dr. phil., Dipl.-Ing., Stellv. Institutsdirektor, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS), Erkner, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Manfred Miosga*, Dr. phil., Dipl.-Geogr., Geographisches Institut, Technische Universität München, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Silvia Stiller*, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, Abt. Europäische Integration, Hamburg

*Joachim Will*, Dr. rer. soz., Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Wien

*Rainer Winkel*, Prof. Dr. Ing. habil., Institut für Städtebau und Regionalplanung, Technische Universität Dresden

*Der Arbeitskreis hat die Entwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch ein Fachkolloquium einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Sekretariat der ARL: WR II Umwelt, Regional- und Stadtplanung  
Leitung: Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (gustedt@ARL-net.de)



# Inhalt

<b>1. Einführung</b>	<b>1</b>
1.1 Abgrenzung der im Arbeitskreis behandelten „neuen Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen“	2
1.2 Fragestellungen	6
1.3 Raumbedeutsamkeit	7
1.4 Steuerung	13
<b>2. Relevante Rahmenbedingungen</b>	<b>17</b>
2.1 Internet und New Economy als besondere Herausforderungen für die Raumplanung	18
2.2 Bevölkerungsentwicklung	24
2.3 Mögliche Folgen für neue Formen der Güter- und Dienstleistungsangebote	26
<b>3. Neue Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen</b>	<b>30</b>
3.1 Überblick über neue Handelsformen	30
3.2 Factory-Outlet-Center als Beispiel für Raumstruktureffekte neuer Formen des großflächigen Handels	45
3.3 Raumwirkungen von Online-Shopping	83
3.4 Neue Logistik-Konzepte und Raum	98
3.5 Raumwirkungen neuer Freizeit- und Tourismusangebote	120
<b>4. Raumordnung als Staatsaufgabe</b>	<b>140</b>
4.1 Gesellschaftspolitische Bewertung des staatlichen Handelns und Verhältnis der Raumordnung zu sonstigem Handeln der Öffentlichen Hand	140
4.2 Gesellschaftliche und rechtliche Einordnung von Raumordnung und Landesplanung	141
<b>5. Steuerungsbedarf und Anforderungen an raumplanerische Steuerung</b>	<b>146</b>
5.1 Ableitung des Steuerungsbedarfs	146
5.2 Bisherige Erfahrungen mit Maßnahmen der raumordnerischen Steuerung	150
5.3 Leitvorstellungen für das Wirken der Raumordnung in den Bereichen Handel, Logistik und Freizeit	151
5.4 Bundesweite Vorgaben	152

5.5	Leitlinien für die Änderung und Ergänzung von Grundsätzen und von Zielsystemen der Raumordnung	152
5.6	Ansatzpunkte für eine Anpassung der Erfordernisse der Raumordnung	154
<b>6.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>165</b>
<b>7.</b>	<b>Summary</b>	<b>170</b>



# 1. Einführung

Der Arbeitskreis „Neue Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen“ entstand aus dem Unbehagen der Raumplanungspraxis an neuen Großprojekten privater Investoren, die immer weniger in die zentralörtlichen Strukturen zu passen scheinen. Dahinter steht die Fragestellung, ob die in den letzten Jahren beobachteten und diskutierten Veränderungen im Handel (Factory-Outlet-Centre), in der Logistik (neue Netz- und Knoten-Strukturen mit Auslagerung von Teilen der Produktions- und Distributionsfunktionen auf die eigenständige Logistik) und im Freizeitbereich (Entertainment-Centre, kombinierte Großprojekte von Handel und Freizeitwirtschaft) Symptome allgemeinerer Veränderungen sind, die mit neuen Technologien, neuen Organisationsformen und neuen Kundenbedürfnissen zusammenhängen. Sollte das der Fall sein und würden sich daraus nennenswerte Einflüsse auf die Raumstruktur ergeben, hätte das direkte Folgen für raumplanerisches Handeln: Zu fragen wäre dann, ob Konzepte und Instrumente der Raumplanung den Anforderungen noch gerecht werden können oder wo Anpassungsbedarfe (und in welche Richtung) erforderlich werden.

Das empirische Wissen zu dieser Thematik ist noch lückenhaft. Es gibt Praxiserfahrungen, eine Reihe von fallstudienartigen Beobachtungen, aber wenig generalisierte und empirisch abgesicherte Aussagen. Wie in der Arbeitskreis-Forschung der ARL üblich war es nicht möglich, eigene empirische Erhebungen zu besonderen Fragen durchzuführen. Die Untersuchung des Arbeitskreises basiert vielmehr erstens auf Literatursauswertung, zweitens auf dem empirischen Wissen und „Grauer Literatur“, die von den beteiligten Experten eingebracht werden konnten, sowie auf Diskussion von erarbeiteten Ergebnissen mit externen Experten im Wege von aus dem Arbeitskreis heraus organisierten Workshops. Die am Arbeitskreis mitwirkenden Experten wurden deshalb aufgrund ihrer aktuellen Beschäftigung mit Aspekten der zu behandelnden Fragestellungen ausgewählt.

Es wurden zwei Workshops eingesetzt, zu denen ausgewählte Fachleute geladen wurden: einer zu Beginn der Arbeit, um die Fragestellung zu schärfen und die Reichweite der zu untersuchenden Aspekte abzuschätzen; ein zweiter zum Ende der Arbeit, als es darum ging, den Einfluss der „neuen Angebote“ auf die Raumstruktur und die damit verbundenen Anforderungen an die raumplanerische Steuerung zu präzisieren.

Der Arbeitskreis verstand sich als „Forschungs-Team“, das alle Ergebnisse kollektiv zu beantworten hat. Die einzelnen Beiträge wurden zwar von Mitgliedern vorbereitet, aber sie werden vom Arbeitskreis insgesamt vertreten, sodass darauf verzichtet wurde, Beiträge mit Einzelautoren zu kennzeichnen. Die Adressaten des Arbeitskreises (wer sollte die Ergebnisse nutzen können) sind vor allem Planungspraktiker, aber auch alle jene, die sich theoretisch und gesetzgeberisch mit der Weiterentwicklung der Raumplanung befassen.

Die Argumentation folgt der planerischen Logik: dem Scoping (Kapitel 1) folgt die Darstellung der relevanten Rahmenbedingungen (Kapitel 2), die Ist-Analyse und die Bewertung (Kapitel 3), woraus sich dann der normative Teil (was sollte geändert werden) ergibt (Kapitel 4 und 5). Dabei kann es sich nicht um eine handwerkliche Anleitung zum Umgang mit den betrachteten Raumnutzungs-Bereichen handeln, sondern lediglich um Leitlinien zur Modifikation von Instrumenten und Verfahren, die gegebenenfalls in einen späteren Normgebungsprozess münden können.

## 1.1 Abgrenzung der im Arbeitskreis behandelten „neuen Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen“

Die Thematik der „neuen Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen“ bezieht sich auf Entwicklungen im Markt, die zwar als charakteristisch für die moderne „Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft“ gelten, aber ihre Ursachen eher in technischen und sozialen Innovationen haben. Es geht zwar um „neue Formen“ im Angebot von Gütern und Dienstleistungen, aber dahinter stehen weiter gehende Veränderungen, die diese neuen Formen eher als Symptom erscheinen lassen. Denn was sich im Bereich der Güter und Dienstleistungen beobachten lässt, sind Folgen

- der technologischen Entwicklung, wobei vor allem die Mikrochips und die IuK-Technologien die größten Veränderungen bewirkt haben. Mit Mikrochips verbinden sich flexiblere Produktionsstrukturen, die eine kundenorientiertere Produktion zulassen, gleichzeitig aber auch die Planung und Steuerung der Produktions- und Marketingprozesse über die ganze Spanne vom Kunden bis zum Zulieferer integrierter gestalten lassen. Mit IuK-Technik verbindet sich das weite Feld der New Economy, die auf Information und Wissen basiert und de-materialisierte Güter und Dienstleistungen hervorbringt;
- neuer Organisationsformen im Unternehmenssektor, wobei zum einen die mit Out-Sourcing, Just-in-Time bezeichneten Umstrukturierungen in den privatwirtschaftlichen Produktionsketten, zum anderen die Verwischung der Grenzen von Staatlichkeit über engere Austauschbeziehungen zwischen Staat und Privatwirtschaft resp. Staat und gesellschaftlichen Gruppen relevant sind (Public-Private-Partnerships, politische Netzwerke, Internet-Vernetzungen u.ä.);
- der in Privathaushalten auftretenden veränderten Zeitverwendungsstrukturen (in Verbindung mit veränderten Arbeitszeitstrukturen) sowie der neuen Lebensentwürfe/Lebensstile („Kulturalisierung des Konsums“).

Zudem tritt in der „Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft“ die reine Güterproduktion immer mehr in den Hintergrund. Stattdessen kommt es immer mehr darauf an, „intelligente Problemlösungen“ anzubieten. Dabei verbindet sich das Güterangebot mit Dienstleistungen und häufig ordnet sich das Güterangebot sogar dem Dienstleistungsangebot unter.

In etwas vergrößerter Vereinfachung könnte man die Veränderungen primär mit der Ressource „Zeit“ in Verbindung bringen (vgl. Beirat für Raumordnung 2002): Sie beschleunigen Prozesse, machen damit Zeit noch knapper (und damit zur kostbarsten Ressource überhaupt), was dazu führt, dass (ökonomische) Raumnutzungen auch primär danach gewählt werden, wie sie die Ressource „Zeit“ beeinflussen. Allerdings ist ein solcher „zeitökonomischer“ Ansatz der Raumnutzung zur Zeit noch wenig praktikabel: Raumnutzungen sind immer auch mit materiell-physischen Raumbeziehungen verbunden (Face-to-Face-Kontakte, Waren- und Personen-Transport, Immobiliennutzungen in Abhängigkeit von ihrem Umfeld u.ä.). Und Raumnutzungs-Entscheidungen sind immer multivalent: Es gibt viele Werte, die gleichzeitig zu berücksichtigen sind, unter denen die Zeitökonomie nur einer ist. Dass die Zeitökonomie allerdings gravierend den Raum beeinflusst, gilt in besonderer Weise dort, wo es konkurrierende Nutzungen gibt, die raum-unabhängig sind, die also besonders stark von der Ressource „Zeit“ bestimmt werden. Das gilt teilweise für den Logistik- und Handelsbe-

reich: Der Internet-Handel, Tele-Conferencing, „Blaupausen-Export“<sup>1</sup> etc. verändern räumliche Interaktionsbeziehungen mit dem Effekt, dass traditionelle Standorte entwertet werden (s.w.u.), aber auch, dass neue Raumansprüche entstehen und Standorte außerhalb der Zentren aufgewertet werden (Beirat für Raumordnung 2002: 21 f.).

Die damit angestoßenen Veränderungen berühren primär die Privatwirtschaft. Das betrifft zum einen die Produktionsseite, weil die Veränderungen die arbeitsteilige Differenzierung intensivieren: Es kommt vermehrt zur Auslagerung von Produktionsabschnitten auf eigenständige Betriebe/Unternehmen, gleichzeitig aber wächst auch der Bedarf an Vermittlern/Logistikern, um das *Management der Interdependenzen* effizient zu gestalten. Hier spielt die Ressource Zeit eine zentrale Rolle: Denn alle diese Aktivitäten sind letztlich darauf abgestellt, Zeit einzusparen.

Aber es geht auch um Veränderungen in den Vermarktungsformen: Die globalisierte Konkurrenz und das technologische Potential erzwingen marktorientierte Produktions- und Angebotsformen, die sehr viel differenzierter als früher die Vielfalt der Kundenwünsche berücksichtigen und der zunehmenden Differenzierung der Lebensstile besser gerecht werden.

Daraus abgeleitet hat sich der Arbeitskreis darauf beschränkt, Veränderungen im privatwirtschaftlichen Sektor aufzugreifen, die

- hohe Raumbedeutsamkeit haben. Das trifft für Veränderungen im Handel, im Logistikbereich und in der Freizeitwirtschaft zu, die sich immer enger mit dem Handel verbindet. Die hohe Raumbedeutsamkeit ergibt sich bereits daraus, dass sich die neuen Formen mit beträchtlicher Kapitalintensität präsentieren und folglich erhebliche Kundenströme mobilisieren, was Auswirkungen auf bestehende Handelssysteme, auf Verkehrsströme und auf Siedlungs-Zentralisierung haben kann;
- die Praxis der Raumplanung bereits heute treffen. Das gilt insbesondere für neue Formen des großflächigen Einzelhandels, für E-Commerce, für die Veränderungen im Logistikbereich und wiederum für die Freizeitwirtschaft;
- symptomatisch für generelle Entwicklungen stehen könnten, welche die zukünftige Raumplanung stärker berühren werden: Das gemeinsame zentrale Thema könnte der Beitrag zur Zeiteffizienz sein<sup>2</sup>. Die Gruppe jener Konsumenten wird größer, die hochqualifiziert sind und zunehmend Schwierigkeiten haben, die vielen von ihnen gewünschten, aber auch ihnen abgeforderten Aktivitäten in das Korsett des Zeitbudgets zu drängen. Sie

---

<sup>1</sup> Dazu gehört auch, dass Zeitungen und Zeitschriften nicht mehr über große Entfernungen ausgeliefert werden, sondern über „Ferndrucken“ und „print-on-demand“ vertrieben werden können (Beirat für Raumordnung 2002: 24).

<sup>2</sup> Zeitknappheit differenziert zunehmend soziale Gruppen und Lebensstile. Während diejenigen an Zahl zunehmen, die unter wachsender Zeitknappheit leiden (junge, im Berufsleben Stehende), gibt es andere Gruppen, die über zunehmende Zeitverfügbarkeit bestimmen (Arbeitslose, Rentner). Wo Zeitknappheit eine dominante Größe ist, welche die Lebensstile bestimmt, ist Zeiteffizienz der Angebote eine wichtige Qualität. Umgekehrt, wo Zeiteffizienz eine geringere Rolle spielt, stehen emotionale Faktoren im Vordergrund und werden von den Anbietern entsprechend ausgenutzt.

schätzen Bemühungen von Handel, Logistik und Freizeitwirtschaft, zeiteffiziente Angebote zur Bedarfsbefriedigung zu schaffen. Diese Verschiebung von der Raumeffizienz zur Zeiteffizienz wird in der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft weiter an Bedeutung gewinnen. Sie findet schon jetzt Ausdruck in neuen Siedlungsformen, die eine räumliche Überlagerung von Funktionen auf engem Raum vorsehen, um den Nutzern den Umfang der „verlorenen Zeit“ (z.B. durch Verkehr) zu minimieren und Möglichkeiten des „multitasking“ zu schaffen: Essen und Beziehungspflege, Sport und Nachrichtenaufnahme, Einkauf und Erlebnis, etc.

Solche Veränderungen sind am markantesten und für die Raumplanung sicherlich am weitestreichenden zu beobachten in

- Handel,
- Freizeitwirtschaft sowie
- Logistik.

Deshalb hat sich der Arbeitskreis auf diese beschränkt. Die drei Bereiche hängen eng zusammen: Handel und Freizeitwirtschaft rücken über den „Erlebniseinkauf“ enger zusammen; Logistik und Handel werden durch E-Commerce in ihrer Verschränkung intensiviert, weil der Logistik-Bereich die materielle Seite des Handels übernimmt.

Solche Veränderungen in der Wirtschaft haben allerdings Auswirkungen auf die öffentliche Hand, und zwar zum einen auf Produktion und Angebote öffentlicher Dienstleistungen, zum anderen auf die Infrastruktur.

*Produktion und Angebote öffentlicher Dienstleistungen:* Der öffentliche Sektor kann sich dem Zwang zur Zeit- und Ressourcen-Effizienz nicht verschließen und muss sich ebenfalls stärker „kundenorientiert“ verhalten. Auch damit verbinden sich neue Formen des Angebots von Gütern und Diensten:

- öffentliche Leistungen werden privatisiert;
- neue Vermittlerdienste entstehen zwischen Behörden (Projektmanager) und zwischen Behörden und Adressaten, etwa in Bürgerbüros, in der Stadtentwicklungsplanung (Anwaltsplanung) oder in der Stadtteilentwicklung (Quartiersmanager);
- Internet-Kommunikation und E-Government halten zunehmend Einzug in die öffentliche Verwaltung (Reinermann; von Lucke 2002, Hill 2002): Nicht nur gibt es im Handel vermehrt Ansätze des Business-to-Administration-Bezugs; auch die „Kunden“ kommunizieren häufiger mit der Gemeinde, um Formulare auszufüllen, Anfragen an die Verwaltung zu richten, sich in bestimmten Dingen beraten zu lassen etc.

Am auffälligsten sind dabei sicherlich Veränderungen in der Internet-Nutzung und Privatisierung:

*Internet-Angebote* haben räumliche Wirkungen, wenngleich diese eher kleinräumlich (lokal) bleiben werden: Der Besucherverkehr zwischen Verwaltung und Nutzern nimmt in einigen Handlungsfeldern ab (Internet-Substitution).

Größere Auswirkungen wird die *Privatisierung* haben. Denn die Handlungslogiken der privatisierten Angebote öffentlicher Leistungen sind andere als diejenigen der öffentlichen Hand. Privatwirtschaftliche Angebote sind enger auf Kosten-Leistungs-Relationen bezogen und der marktlichen Steuerungslogik ausgeliefert. Folgt das (privatisierte) Angebot der Nachfrage, könnte die Sicherung der flächendeckenden Versorgung gefährdet sein, zumindest könnten die Angebote räumlich stärker differenziert werden und indirekt zur regionalen Disparitätenbildung beitragen (z.B. Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen wieder erhöhen). Aber es könnten auch andere Entwicklungen eintreten, indem Versorgungs-Äquivalente an die Stelle treten. So könnte E-Commerce die notwendigen Ausgleiche schaffen oder an die Stelle eines vierstufigen Zentrale-Orte-Konzeptes treten arbeitsteilige Gemeindenetze, verbunden mit der Ausweitung der ambulanten Infrastruktur-Dienste. Es ist auch denkbar, dass an die Stelle staatlicher/kommunaler Versorgungssysteme kleinteiligere Systeme des sog. „Dritten Sektors“<sup>3</sup> (Priller et al. 1999) treten. Schließlich wird die regionale Wettbewerbsfähigkeit immer mehr vom Zusammenspiel öffentlicher und privater Leistungen bestimmt („systemische Wettbewerbsfähigkeit“: Meyer-Stamer 1999). Dafür werden immer häufiger die unterschiedlichen Formen der Public-Private-Partnerships genutzt (Heinz/Scholz 1996).

*Infrastruktur:* Auch im Infrastrukturbereich beobachtet man Veränderungen. Erstens erfolgen sie in Reaktion auf die „neuen Angebote von Gütern und Dienstleistungen“. Denn die neuen Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen fordern von den Infrastrukturanbietern Komplementärleistungen resp. unterstützende Angebote, etwa in der Berufsausbildung, im Forschungsbereich, in der IuK-Technik, im Komplex der Förderung von Existenzgründungen u.ä. Sie berühren insbesondere die Software der Infrastrukturversorgung, d.h. die „intelligente“ Leistungsfähigkeit und die Steuerungsinhalte der Infrastruktursysteme (nicht Schulen sind entscheidend, sondern die Bildungsinhalte; nicht Straßen, sondern die Logistik; nicht die Müllbeseitigungsanlagen, sondern das Abfallwirtschaftskonzept, nicht die Energieversorgungsanlagen, sondern das Energiewirtschaftskonzept). Für die wettbewerbsorientierte Raumgestaltung bietet vor allem die Software großes Potenzial, während die Hardware eher zur Ubiquität wird.

Zweitens wandelt sich das Angebot der Infrastruktur-Leister. So verbinden sich mit dem Infrastrukturangebot immer mehr Dienstleistungen: Verkehrsunternehmen bieten nicht mehr nur den Transport von A nach B, sondern umfassendere Logistik-Dienstleistungen an; die Energieversorger kümmern sich um Energiesparen und Internet-Angebote; die Abfallbeseitiger um Wiederverwertungsmöglichkeiten des Abfalls, die Wasserwirtschaft entwickelt sich zum „Gesundheitsanbieter“ etc.

Drittens wird die regionale Wettbewerbsfähigkeit immer mehr vom Zusammenspiel öffentlicher und privater Leistungen bestimmt („systemische Wettbewerbsfähigkeit“: Meyer-Stamer 1999). Dafür werden immer häufiger die unterschiedlichen Formen der Public-Private-Partnerships genutzt (Heinz/Scholz 1996).

---

<sup>3</sup> Unter „Dritter Sektor“ werden Leistungen und Handlungsformen verstanden, die Kollektivgüter produzieren, aber weder nach der Logik des Staates noch nach der Logik des Marktes gesteuert werden. Kirchen, Vereine, Umweltschutzgruppen, Bürgerorganisationen etc. gehören dazu.



Diese Ausweitung der Thematik in den öffentlichen Sektor hinein hätte die Arbeitskapazität des Arbeitskreises überfordert, zumal eine solche Ausweitung auch die übergeordnete Frage des Wandels der Gesellschaft zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft einbezieht. Deshalb hat sich der Arbeitskreis auf die oben genannten drei privatwirtschaftlichen Handlungsfelder beschränkt und bewusst ausgeklammert: (a) die Beschäftigung mit dem Wandel der Produktionsstrukturen – hier ist mit dem Auftreten der New Economic Geography und der Regionalisierungsdiskussion in den Raumwissenschaften ein eigenes Diskussionsfeld entstanden, das inzwischen relativ weit abgeklärt ist (vgl. Sternberg 2001, Thomi; Werner 2001); (b) die Auseinandersetzung mit den Folgen der neuen Güter und Dienste für die Infrastrukturangebote – dafür wäre ein eigener Arbeitskreis erforderlich gewesen; (c) die Diskussion der Folgen und Rückwirkungen auf die Angebote des öffentlichen Bereichs – deren Raumrelevanz ist gegenwärtig noch schwer abzuschätzen.

### 1.2 Fragestellungen

Die Leitfrage des Arbeitskreises ist darauf gerichtet, welche Konsequenzen die Änderungen im Angebot von Gütern und Dienstleistungen für die Raumplanung, also die überörtliche räumliche Planung haben. Daraus leiten sich die folgenden Unterfragen ab:

- Zunächst müssen die Raumwirkungen der „neuen Angebote“ aufgezeigt werden.
- Zweitens muss geklärt werden, welche der Raumwirkungen raumplanerisch relevant sind. Raumplanerisch relevant sind nur zwei Kategorien von Wirkungen:
  - diejenigen, die unmittelbar (oder mittelbar, aber mit erkennbaren Wirkungsverläufen) Ziele der Raumplanung tangieren
  - und diejenigen, die raumplanerische Konzepte beeinträchtigen, die für die Realisierung anderer raumplanerische Ziele wichtig sind (z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Entwicklungsachsen-Konzept).

Ein Teil der Wirkungen kann folglich raumrelevant, aber nicht planungsrelevant sein.

- Drittens muss bei den raumplanerisch relevanten Wirkungen geprüft werden, ob sie planerischen Handlungsbedarf auslösen. Planerischer Handlungsbedarf tritt nur dort auf, wo planerische Ziele verletzt werden und die Zielverletzung gesellschaftlich nicht hingenommen werden kann. Hier haben sich aber in den letzten Jahren die Einschätzungen geändert. Die starre Zielverfolgung wurde immer mehr zugunsten von Einzelfallregelungen flexibilisiert. Die Zahl der nicht verhandelbaren Zielvorgaben der Raumplanung hat zugunsten abwägungsfähiger abgenommen. Verstärkt wird in der Raumplanung von Prüfverfahren Gebrauch gemacht, die problem- und projektsensibler agieren lassen. Damit verbindet sich andererseits auch die Zunahme des informellen Planungshandelns, das vor allem im Planvollzug bedeutsam geworden ist.
- Viertens ist zu klären, wie die Raumplanung auf den Handlungsbedarf reagieren soll. Dabei gibt es mehrere Optionen:
  1. Raumplanung geht ein arbeitsteiliges Verhältnis mit ökonomischen Instrumenten der Steuerung ein, indem sie Gebiete definiert, in denen Lizenzen oder Umweltabgaben

die Steuerung übernehmen sollen. Das bietet sich überall dort an, wo knappe Ressourcen effizient und sparsam genutzt werden sollen.

2. Raumplanung macht verstärkt von der Flexibilisierung Gebrauch und reduziert die nicht-abwägungsfähigen Ziele weiterhin zugunsten abwägungsfähiger Ziele. An die Stelle der Zielfestlegung treten dann Entscheidungskriterien oder *Checklists*, die den nachfolgenden Abwägungsprozess erleichtern und kanalisieren sollen.
3. Raumplanung weitet ihr Instrumentarium aus, um auch qualitative Nutzungsansprüche zu erfassen. Zur Zeit ist ihr Instrumentarium weitgehend auf *quantitative* Steuerung (Flächensteuerung) ausgerichtet. Aber ein Teil der Wirkungen der „neuen Formen“ ist eher *qualitativer* Natur resp. auf einer Ebene angesiedelt, die sich der raumplanerischen Steuerung entzieht (z.B. Kaufkraftströme). Allerdings werden damit die weiteren Fragen aufgeworfen, wie solche Intensiv-Steuerung sich mit dem Wirtschaftssystem verträgt, wenn gleichzeitig gefordert wird, dass Raumplanung für privatwirtschaftliche Akteure keine „Wirtschaftsschutzgebiete“ definieren darf<sup>4</sup>.

### 1.3 Raumbedeutsamkeit

Die Raumbedeutsamkeit der neueren Entwicklungen im Handel, Freizeitbereich und in der Logistik hängt erstens davon ab, wie relevant die Änderungen bezogen auf die Bestände sind, zweitens davon, ob die Änderungen in den bestehenden Raumnutzungsstrukturen aufgefangen werden können oder dort erhebliche Strukturveränderungen auslösen. Gegenwärtig ist zwar erkennbar, dass die erwarteten Änderungen gravierende Rückwirkungen auf die bestehenden Raumnutzungsstrukturen haben werden, aber noch ist ihr quantitativer Umfang – bezogen auf die Bestände – vergleichsweise niedrig.

Zudem sind unterschiedliche Aspekte der Raumbedeutsamkeit zu diskutieren. Die Hauptrichtung der Diskussion hat sich bisher vorwiegend auf die Frage der Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen im Raumgefüge sowie auf die räumliche Disparitäten-Entwicklung konzentriert:

- Erwartet wird eine zunehmende Polarisierung zwischen solchen Funktionen, welche die Options- und Interaktionsdichte von Verdichtungsräumen favorisieren (Agglomerationsvorteile neuer Art wie Netzknoten, hoher Innovationstransfer bei neuen Technologien, Risiko-Absorption durch Optionenfülle etc.: Malmberg; Maskell 2002), und solchen Funktionen, die auf Agglomerationsvorteile verzichten können und stattdessen die Standortkosten minimieren wollen. Wo produktionstechnische Standortbindungen abnehmen, kann theoretisch der „ländliche Raum“ profitieren. Praktisch wird die Situation der ländlichen Räume aber prekärer, wenn sie keine spezifischen Inputfaktoren mehr bieten, sondern lediglich auf Basis der Standortkosten konkurrieren müssen – hier wächst die Zahl der Konkurrenten als Folge der Internationalisierung der Produktion. Erkennbar ist, dass die IuK-Infrastruktur raumselektiv ist: Die hochwertigen Breitbandkabel versorgen in erster Linie Räume mit hoher Nachfrage danach, benachteiligen aber tendenziell den ländli-

<sup>4</sup> Das aber würde die Raumplanung tun, wenn sie Einzelhandelsgroßprojekte untersagt, weil sie den örtlichen Einzelhandel gefährden könnten (s. *Kriterien der BauNVO* § 11 Abs. 3).

chen Raum, weil die „letzten Meter“ des Anschlusses an den Nutzer besondere Kosten erzeugen (Graham 2001: 405 f.).

- Auch im öffentlichen Sektor findet sich eine Tendenz zur räumlichen Konzentration. Erwartet wird eine räumliche Zentralisierung solcher öffentlichen Einrichtungen, die zunehmend kapitalintensiver und komplexer werden (z.B. Großkliniken, Berufsschulzentren, FuE-Zentren).
- Die hohe Wertigkeit der qualifizierten Arbeitskräfte in einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft wird die Prioritäten in den unternehmerischen Standortentscheidungen ändern: „We have shifted from a Company-Centric Economy to a People-Driven one. People are turning to Community rather than to Corporations to define themselves ... Place is just as Important as Salary and Career Opportunity.“ (Florida 2001). Es kommt folglich darauf an, dass Regionen möglichst viele Optionen bieten (arbeitsmarktbezogen wie freizeitbezogen), dass die Region damit auch zeitsparend wird (man findet alles Erforderliche mit niedrigem Zeitaufwand). Insbesondere der Faktor Zeit ist zur knappsten und kostbarsten Ressource geworden für bestimmte Typen privater Haushalte. Für diese entstehen neue, auf „Zeit-Ökonomie“ bezogene Standortanforderungen, wobei auch „Kulturstandorte“ an Gewicht gewinnen (Hilger 1999).
- Andererseits erlaubt das Internet, internetgebundene Aktivitäten wie Call-Centre und Tele-Arbeit zu dezentralisieren. Allerdings wird am Beispiel der Call-Centre auch deutlich, dass raumrelevante Aussagen heute noch vielfach spekulativ sind. So wird in der Literatur vermutet, die Standortwahl der Call-Centre folge nicht den traditionellen Agglomerationsvorteilen, sondern dem Wohnwert und der schnellen Raumverfügbarkeit (Lebensdauer der Call-Centre zwischen 5 und 7 Jahren). Aber amerikanische Studien zeigen, dass es wegen des hohen Bedarfs an Vernetzung mit Anbietern und Nachfragern der vermittelten Information auch Tendenzen zum räumlichen Clustering von Call-Centres gibt, und zwar in Verdichtungsräumen (Bristow et al. 2000)<sup>5</sup>. Zu ähnlichen Schlüssen kommt auch eine Studie, die den räumlichen Cluster-Effekt zwischen den Betrieben, die das Internet mit Inhalten füllen, und informations-/wissensintensiven Unternehmen<sup>6</sup> aufzeigt (Zook 2000).

Über solche allgemeinen Tendenzaussagen hinaus interessierte den Arbeitskreis, wie sich, erstens, die Veränderungen im Angebot von Dienstleistungen und Gütern auswirken auf

- die Siedlungsstruktur, insbesondere: Standort-/Zentrale-Orte-Strukturen,
- den Verkehr,
- die sonstige Infrastrukturversorgung,
- die Standortgestaltung.

---

<sup>5</sup> Call-Centres sind auf die IuK-Technik und einen leistungsfähigen Arbeitsmarkt angewiesen und werden häufig in der Nähe der Mutter-Gesellschaft gegründet.

<sup>6</sup> Das sind solche, welche die Entwicklung, Organisation und den Vertrieb von Produkten betreiben, in denen ein hoher Informations- und Wissensgehalt steckt (Zook 2000: 412).

Zweitens ging es um die zunehmende Diskrepanz zwischen dem beschleunigten Wandel der Nutzungsansprüche an den Raum und dem eher langsam ablaufenden Wandel in den Raumnutzungsstrukturen. Die Anpassungsprozesse der Raumnutzungsstrukturen sind mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden. Es kommt dann zu Verwerfungen (Leerstände/Nutzungs-Ruinen), aber auch zu verschwenderischem Flächenverbrauch. Flächen-Wiederaufbereitungskosten für neue Nachnutzungen fallen an, für die zu klären ist, wer sie tragen soll.

Auch hier hat der Arbeitskreis den Analyserahmen enger ziehen müssen als es möglicherweise von der Sache her geboten wäre:

Zum einen wurde ausgeblendet, wie sich die „neuen Angebote von Gütern und Dienstleistungen“ auf die Städte auswirken: Wie verändern sich in deren Folge die Innenstädte, die Cities, wie können die Innenstädte darauf reagieren? Die Diskussion wird unter Schlagworten wie „Wandel der Europäischen Stadt“, „Zwischenstadt“-Entwicklung u.ä. intensiv geführt und konnte hier nicht verfolgt werden.

Zum anderen sind viele der beobachtbaren Raumwirkungen nicht unmittelbar auf Veränderungen in den Angeboten der Dienste und Güter zurückzuführen, sondern ihrerseits vermittelt über Veränderungen

- in den Produktionsprozessen (Veränderung in den Wertschöpfungsketten): Zum einen tendieren diese Prozesse dazu, den Handel aus den Wertschöpfungsketten zu verdrängen. „Produzenten bauen über das Internet direkte Kundenbeziehungen auf und erhöhen die vertikale Wertschöpfungstiefe. Selbst bei materiellen Gütern lassen sich alle Informationen über das Produkt, die Verhandlungen mit den Kunden und die Betreuung nach dem Kauf über das Internet abwickeln.“ (Schmidt 2001). Zum anderen führt eine damit verbundene Standort-Konzentration dazu, dass die Zeitkosten immer stärker auf die Kunden oder die Logistikbetriebe abgewälzt werden – sie müssen entweder zum Angebot gehen oder die Kosten dafür tragen, dass sie *Just-in-Time* beliefert werden;
- in der Wirtschaftsstruktur, etwa, wenn standortgebundene Produktionshierarchien in räumlich vernetzte Betriebsstrukturen aufgelöst werden, die Wertschöpfungsketten zwischen Konsument und Zulieferbetrieben integriert organisiert werden, Produktionszyklen beschleunigt, Kapital-Konzentrationsprozesse intensiviert und die regionale Fremdbestimmtheit erhöht werden oder wenn Filialnetze durch Internet-Services ausgehöhlt oder lokale Wirtschaftsaktivitäten durch Internet-Aktivitäten substituiert werden („virtuelle Räume“ als Konkurrenten zu realen Räumen<sup>7</sup>: Schrenk 2000: 34 f.);
- im Dienstleistungsbereich, z.B. durch Ausgliederung von Funktionen aus den betrieblichen Produktionsprozessen (Out-Sourcing), durch neue Formen flexibler Arbeitsmärkte (neue Selbständigkeiten) und durch neue personale Dienstleistungen, die vor allem in der wachsenden Spezialisierung des Fachwissens sowie im Management von Interdependenzen liegen (zwischen internationalen und nationalen Märkten, zwischen ausgegliederten betrieblichen Produktionsprozessen, zwischen der wachsenden Zahl von Informa-

---

<sup>7</sup> Bibliotheken, Banken, Handelsbörsen, Shopping-Centres, Auktionshäuser, Galerien, Unterhaltungsmöglichkeiten, Schulen und Universitäten, „Treffpunkte“ etc. finden sich im Internet (Schrenk 2000: 36).

tionsanbietern und Nutzern etc.), die aber auch aus den neuen Zeitverwendungsstrukturen resultieren (externe Dienstleistungen zur Einsparung persönlicher disponibler Zeit<sup>8</sup>).

Dieses weit gespannte Analysefeld hätte sehr umfangreiche Untersuchungen notwendig gemacht, die im Rahmen des Arbeitskreises nicht möglich waren. Deshalb beschränkte sich der Arbeitskreis darauf, lediglich die *unmittelbaren* Raumwirkungen zu erfassen, die mit Veränderungen im Handel, Freizeitbereich und in der Logistik verbunden sind.

Allerdings sollten dann auch die aus den spezifischen Handlungslogiken dieser Bereiche resultierenden Eigendynamiken für die Raumentwicklung einbezogen werden:

- Bezogen auf Handel ist die Handlungslogik charakterisiert durch den Grundsatz, die Nähe zum Kunden zu suchen („Handel folgt der Frequenz“) sowie Kosten dadurch zu senken, dass Handelsketten verkürzt und neu organisiert werden. Räumliche Nähe relativiert sich allerdings in dem Maße, wie Raumüberwindungskosten schrumpfen. In zunehmendem Maße geht es um die Ausrichtung der Angebotsformen an Kundenwünschen und -bedarfen. Damit verbunden sind zum einen neue Standortstrukturen, die außerhalb der bestehenden Zentren entstehen oder die bestehende Zentrenstruktur in ihren Gewichten verschieben. Das wiederum löst eine Eigendynamik aus: erstens über Sogeffekte der neuen Zentren (Verbindung mit Freizeiteinrichtungen; Anlagerung neuer Dienstleistungen wie Sicherheitspersonal, Wartungspersonal etc.), zweitens über Rückwirkungen auf die bestehenden Zentren: welchem Funktionswandel sie ausgesetzt sind (z.B. Verdrängung des Einzelhandels in der Innenstadt), wie sie sich intern neu organisieren (z.B. über neue zentrenbezogene Dienstleistungen, Ausdifferenzierung in Subzentren und Entlastungszentren) und welche Rückwirkungen das auf die sonstigen zentrenbezogenen Raumnutzungen haben kann (z.B. Kulturangebote, Verkehr, Stadtgestaltung im Sinne des Place-Making).
- Bezogen auf den Freizeitbereich liegt die Handlungslogik darin, ständig innovative Angebote zu machen, die den Freizeitbedürfnissen entsprechen können, aber auch schnellen Nachfragezyklen unterworfen sind. Dabei sind jene Angebote raumbedeutsam, die auf Massen-Events ausgerichtet sind (Hatzfeld 2000). Dafür sind i.d.R. gesonderte Einrichtungen erforderlich, die ebenfalls neue nicht-zentrenspezifische Schwerpunktsetzungen zur Folge haben können (aber häufig auch bestehende Zentren nutzen: Sassen; Roost 2000). Hiervon gehen Sogkräfte aus, z.B. für komplementäre Dienstleistungen, etwa des Handels. Wiederum können damit Rückwirkungen auf bestehende Zentren verbunden sein (z.B. Verdrängungseffekte, Place-Making-Strategien zur Aufwertung der alten Zentren).
- Schließlich entwickelt der Logistikbereich eine eigene raumstrukturierende Logik, die von Erreichbarkeiten und Transportzeiten bestimmt wird. Sie kann zu einer eigenen Zentralitätshierarchie führen, in der die Güterverteilung großräumig, regional und kleinräumig betrieben wird. Dabei differenziert sich der Logistikbereich insofern aus, als er eigenständige Linien entwickeln kann, in Verbindung mit dem Handel über den Handel organisiert wird oder über die Produzenten gestaltet wird.

---

<sup>8</sup> Hier haben sich in den letzten Jahren eine Reihe von Dienstleistungen entwickelt, die vom Party-Service bis zur privaten Vermögensverwaltung reichen können.



Diese unterschiedlichen Handlungslogiken führen dazu, dass Handel, Freizeitbereich und Logistik je eigene räumliche Zentralitätslogiken ausbilden können, die wiederum Rückwirkungen auf Infrastruktur und Verkehr haben.

Zudem können zwischen den drei Bereichen Synergieeffekte entstehen, die zu Sogwirkungen gegenüber der traditionellen Zentrenstruktur führen:

- Die Standortanforderungen wandeln sich und haben Rückwirkungen auf die traditionelle Zentren-Struktur, etwa, dass die bisherige Zentren-*Hierarchie* stärker *vernetzten* Zentrensystemen weicht oder dass sich unterschiedliche Zentren-Strukturen überlagern, weil unterschiedliche Raumnutzungen unterschiedliche Zentralitäts-Gefüge ausbilden. So bilden unterschiedliche Funktionen eigene Zentren-Netze aus (z.B. Güterverkehrszentren vs. Einzelhandelszentren vs. Entscheidungszentren); ferner entwickeln neuartige Shopping-Entertainment-Zentren eine wesentlich geringere Distanzempfindlichkeit der Nachfrager (sehr weiter Einzugsradius), während Arbeitsplätze eine relativ hohe Distanzempfindlichkeit haben (kleiner Einzugsradius);
- dabei wird vor allem eine engere Verknüpfung mit ergänzenden Dienstleistungen gesucht (z.B. Damenoberbekleidung mit Frisörleistungen, Treckinggeschäft mit Reisebüro, Energieversorgung mit Energiespar-Dienstleistungen). Insbesondere gewinnt die zeiteffiziente Bündelung verschiedener Nutzungen an einem Raumpunkt, z.B. durch Verknüpfung von Handel mit Freizeiteinrichtungen, wachsende Bedeutung.
- Der Tatbestand, dass Internet-Dienstleistungen mit sehr niedrigen Eingangsbarrieren verbunden sind (geringer Kapitaleinsatz), macht solche Wirtschaftsstrukturen sehr volatil: Wie stabil sind die damit verbundenen Standortmuster?

Diese Veränderungen sind in ihren Interdependenzen und Rückwirkungen mit den Zeitverwendungsstrukturen und Aktionsräumen der Haushalte zu sehen, die sich ebenfalls verändern (Zeit-Raum-Kompression: Mlinar 1992: 16). Daraus resultieren Folgen für die Wohnstandortentscheidungen und das Mobilitätsverhalten, insbesondere in Verdichtungsräumen: Die sinkende Raumbindung und die zunehmende Optionsvielfalt der Standortsuche lässt die traditionelle Standorthierarchie in Verdichtungsräumen (Kern-Peripherie-Hierarchie) schwächer werden und durch Netzstruktur-Konzepte ersetzen. Suburbanisierung wird nicht mehr als „Verlust an Kernstadtqualität“ definiert, sondern als neue Möglichkeit, städtische Qualität außerhalb der Kernstädte zu realisieren. „Zwischenstädte“ werden gefördert durch die neuen Technologien, die Mobilität der privaten Haushalte, die veränderten Anforderungen an die Wohnwertqualität etc. (Sieverts 1998).

Solche Trends werden durch die New Economy unterstützt (Kölme; Thielen 2000: 14 f.), weil sie Lagerflächen in teuren Geschäftslagen reduzieren lässt, Funktionen ausgegliedert

---

<sup>9</sup> Das gilt mit Einschränkungen. So wurden Call-Centres relativ gut untersucht. Allerdings sind die Fallstudienresultate häufig schwer zu generalisieren, etwa, wenn Richardson; Belt; Marshall 2000 in einer Studie zu Newcastle zum Ergebnis kommen, der Beitrag der Call-Centres zum regionalen Wirtschaftswachstum sei minimal, sowohl in qualitativer Hinsicht (Qualifikationsanforderungen an Arbeitskräfte) als auch in quantitativer Hinsicht (regionale Multiplikatoreffekte über Input-Output-Verflechtungen).

und an peripherere Standorte verlagert werden können oder sich auch neue Standortstrukturen bilden, wenn B2C-Firmen, Logistik- und Distributionszentren sich primär an Standorten mit hoher Verkehrsgunst, qualifizierten Arbeitskräften und niedrigen Standortkosten orientieren (primär: suburbaner Raum resp. Räume außerhalb der Ballungskerne). Sicherlich sind viele der Wirkungsketten, vor allem die auf New Economy bezogenen, heute noch sehr spekulativ<sup>9</sup>.

Zusammengefasst heißt das: Die Siedlungsstruktur erlebt – in Verbindung mit dem Wandel der Verkehrs-/Logistik-Strukturen – einerseits konzentrationsfördernde Wirkungen, und zwar dort, wo Agglomerationsvorteile eine große Rolle spielen, d.h. raumkonzentrierende Effekte bestehen, die unabhängig von Transportkosten relevant sind: Die Absenkung der „Raumüberwindungskosten“ verstärkt diese Trends. Andererseits intensivieren sich aber auch de-konzentrierende Effekte dort, wo die privaten Anbieter „Standorte machen“ können, d.h. hohe Gestaltungskraft besitzen, um eigene Raumstrukturen aufzubauen (was im Bereich der Logistik, der Entertainment-Centres, der Einzelhandelsgroßprojekte teilweise der Fall ist). In der Folge wird sich die funktionsräumliche Arbeitsteilung intensivieren. Aber gleichzeitig nehmen in einer innovations- und dienstleistungsorientierten Wirtschaft die Kooperations- und Kommunikationsprozesse zwischen Betrieben sowie zwischen Betrieben und öffentlichen Einrichtungen (Forschung, Arbeitsmarktverwaltung, Genehmigungsbehörden etc.) zu, so dass Regionale Cluster und Milieu-Effekte an Bedeutung gewinnen. Diese sind nicht unbedingt an Verdichtungsräume gebunden.

Vieles davon muss spekulativ bleiben, weil das empirische Material noch zu wenig aussagekräftig ist. Zunehmend verbreitet sich zudem die Einschätzung, dass die neuen Entwicklungen eher trendverstärkend und -unterstützend wirken als dass sie neue Raumnutzungsstrukturen induzieren (vgl. Laaser; Soltwedel 2002, Beirat für Raumordnung 2002). Offensichtlich sind gewachsene Raumstrukturen und deren Veränderungsrichtungen (die schon seit einiger Zeit erkennbar sind<sup>10</sup>) noch immer dominant prägend: „Place-based and place-bound ways of living, and the social, economic, institutional, and cultural dynamics that can arise where urban propinquity does matter are still critically important in shaping how cities and localities are woven into global lattices of mobility and flow“ (Graham 1997: 123, Zook 2000: 411). Viel gravierender sind offenbar Infrastrukturentscheidungen, welche die Zeitökonomie der Standorte und die zeitökonomischen Standortvorteile verändern, wie Hochgeschwindigkeits-Verbindungen (primär Verdichtungsräume begünstigend), Breitbandverkabelung (primär Verdichtungsräume und dort wirtschaftlich aktive Gebiete privilegierend), Gestaltung urbaner Lebens- und Arbeitsqualität u.ä. (vgl. Florida 2001, Beirat für Raumordnung 2002). Es hängt dann von den Regionen ab, ob sie Konzepte und Handlungspotenziale entwickeln, um ihre Position im Regionen-Wettbewerb zu halten und welche Unterstützung staatliche sowie private Infrastruktur-Anbieter ihnen bereitstellen.

---

<sup>10</sup> Z.B. Begünstigung der Agglomerationszentren, stärkere raumfunktionale Differenzierung, Entwertung der Zentrale-Orte-Hierarchie zugunsten von Städtevernetzungen, Verdrängungswettbewerbe im Handel und im Produktionsbereich, Konzentrationsprozesse in den Produktions- und Handelsstrukturen etc.

## 1.4 Steuerung

Welcher Steuerungsbedarf mit den Raumwirkungen verbunden ist, hängt von Bewertungen der Veränderungen ab. Bei der Bewertung geht es zum einen darum, ob die erwarteten Raumwirkungen mit den gesellschaftlichen Wert- und Zielvorstellungen kompatibel sind oder dazu im Widerspruch stehen. Dabei sind die neuen raumstruktur-relevanten Investitionen nicht immer nur negativ zu werten, weil sie auch neue Impulse bringen (z.B. für Tourismusentwicklung, Zentralitäts-Images der neuen Standorte, komplementäre neue Dienstleistungen). Eine Gesamteinschätzung muss diese Wirkungen sorgfältig abwägen.

Zum anderen ist die Frage zu beantworten, ob – bei erkanntem Handlungsbedarf – mit planerischen oder anderen Mitteln gegengesteuert werden soll. Das wiederum wirft die Frage auf, wo die Grenzen der Steuerung durch Raumplanung liegen. In einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem kann Raumplanung indirekt (und ungewollt) zur Wirtschaftsstrukturpolitik werden, wenn sie über Auflagen und Restriktionen bestimmte ökonomische Aktivitäten faktisch unmöglich macht. Die Austarierung der Gratwanderung einer Raumplanung zwischen einerseits dem Ansatz, sich reaktiv zum Primat des Wirtschaftlichen zu verhalten, und andererseits mit eigenen Werten Quasi-Gesellschaftspolitik zu betreiben, steht dabei im Mittelpunkt der Debatte. Deshalb wird sich die Diskussion auf Planungsprinzipien erstrecken, die vor allem auch den Umgang der Planung mit Bestandsveränderungen zum Gegenstand haben.

### *Steuerungsbedarf*

Vermutungen für wachsenden Steuerungsbedarf ergeben sich aus folgenden Aspekten:

- Qualitätsansprüche an Standorte, Ver- und Entsorgungssysteme, Verkehrssysteme verlangen qualitative Ansätze in der Planung – bis hin zu Gestaltungsaufgaben im Verhältnis Wohnen/Arbeiten/Landschaft („Stadt-Landschaften“, Landschaftsparks etc.)
- Der wachsende Flexibilisierungsbedarf der Wirtschaft verlangt flexible Raumangebote („Standorte auf Zeit“)
- Restringierender Regulierungsbedarf entsteht als Folge der Auflösung traditioneller Bindungen und der raumrelevanten Wirkungen neuer Aktivitäten, aber auch der zunehmenden Kurzlebigkeit raumrelevanter Aktivitäten (was passiert mit der Nachnutzung [Konversionsproblematik? Devastierungsproblematik?])
- Entwicklungsorientierter Steuerungsbedarf resultiert aus wachsenden regionalen Kooperationsanforderungen, die initiiert, inszeniert und moderiert werden müssen (Public-Private-Partnerships, Einbindung privater Investoren in die Regionalentwicklung über „Developer-Konzepte“ etc.)

### *Steuerungsfähigkeit der Raumplanung*

Wie der Steuerungsbedarf befriedigt werden könnte, wird heute immer abhängiger gesehen von politischen Grundsatzentscheidungen über Wirtschaftssysteme, Staat-Gesellschaft-Beziehungen und das Instrumenten-Set, das als „angemessen“ gilt. Heute sind Diskussionen, die in den 50er Jahren eher akademisch geführt wurden, gesellschaftspolitisch wieder aktuell:

- Kann man die Entwicklung über den Markt, das staatliche Regelwerk und die bisherigen planerischen Aussagen genügend kontrollieren oder sind neue Steuerungsmodelle erforderlich?
- Reichen die Formen der regionalen Steuerung (z.B. über Regionalplanung und Regionalverbände) aus oder sind neue Formen der Regional Governance gefragt? Falls es neue Formen der Regional Governance sein sollten: wie sehen diese aus und welche Anforderungen stellen sie an das Capacity Building einer Region?
- Wie muss sich die Raumplanung verändern, um den Flexibilitätsanforderungen der Wirtschaft gerecht zu werden, andererseits auch dem Ressourcenschutz und der langfristigen Sicherung der Existenzgrundlagen Rechnung zu tragen? Wie sehen Nutzungskonzepte aus, wenn sich die Nutzungsansprüche weiter pluralisieren, so dass unterschiedliche Nutzungsvorstellungen zur gleichen „Thematik“ im selben Raum zu befriedigen sind?<sup>11</sup>

Dabei hat sich sowohl in der Theorie wie in der Praxis ein neues gesellschaftliches Steuerungsverständnis durchgesetzt, das mit Schlagworten wie „aktivierender Staat“ (Enabling State) u.ä. umschrieben wird. Die Aufgabe des Staates wird darin gesehen, die Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der regionalen und nationalen Wirtschaft zu verbessern, wozu in erheblichem Maße auf selbstregulierende Prozesse zurückgegriffen werden muss. Wohlfahrtspolitisch geht es nicht mehr um „Ergebnisgerechtigkeit“, sondern um „Verfahrensgerechtigkeit“, d.h. jeder muss gleiche Chancen erhalten, sich im wirtschaftlichen Wettbewerb seine Position zu verschaffen. Zentraler Hebel wird – in einer „Wissensgesellschaft“ – die Bildungspolitik resp. die Investition in Humankapital (L’Hoest; Schönig 2000: 281).

Bezogen auf die Raumplanung löst das Fragen aus wie:

- Reicht es, wenn die Raumplanung Angebote für die neuen raumbeanspruchenden Aktivitäten macht (z.B. im Wege der Ausweisung von Eignungsgebieten), oder sollte sie auch Qualitätsanforderungen definieren (z.B. bezogen auf Handel: das zugelassene Sortiment, die zugelassene Maximalgröße, die Nachsorge nach „Absterben“ der neuen Handelszentren, die auszuschließende Architektur)?
- Wo liegt die Grenze, ab der Raumplanung zu Konkurrenzschutz und zu einem Handelshemmnis wird?
- Wie weit muss die Raumplanung – angesichts der schnelllebigen Zyklen im Handel und Freizeitbereich – die Nachnutzungsproblematik mitbedenken? Oder darf sie diese dem freien Markt überlassen?

---

<sup>11</sup> Die EXPO-Planung zeigte dieses Spannungsverhältnis sehr deutlich: Je flexibler Nutzungen sich verhalten und je unterschiedlicher die Nutzungsvorstellungen der Nutzer sind, um so weniger sind einheitliche Hardware-Konzepte noch realistisch. Es kommt dann vor allem auf das Management von Situationen an, das aber Teil der Planung ist, nämlich Verlängerung der Planung in den Vollzug hinein. Die EXPO-Planung vertraute anfangs zu stark auf traditionelle ingenieurtechnische Planung, hat dann aber durch personalintensives Situations-Management versucht, die auftretenden Spannungen zu bereinigen.

## Literatur

- Begg, I. (1993): The service sector in regional development. In: *Regional Studies* 27, 817-25.
- Beirat für Raumordnung (2002): Folgerungen aus veränderten Zeitstrukturen und dem Einsatz von IuK-Technik für die Raumentwicklungspolitik. Empfehlung vom 14. Juni 2002.
- Bristow, G.; Munday, M.; Gripaios, P. (2000): Call centre growth and location: corporate strategy and the spatial division of labour. In: *Environment and Planning A*, 32, 519-38.
- Castells, M. (1996): The information age: economy, society and culture. Bd.1: The rise of the network society. Oxford: Blackwell.
- Dathe, D.; Schmid, G. (2000): Dynamik der Dienstleistungsbeschäftigung: Ballungsregionen in der Krise. In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 5, 80. Jg., 284-88.
- Florida, R. (2001): Technology and tolerance: The importance of diversity to high-technology growth. Washington/D.C.: The Brookings Institute, Survey Series, June 2001.
- Fuchs, G. (2000): Electronic Commerce – elektronischer Geschäftsverkehr im Aufschwung. In: *TA-Informationen* 3, 3-10.
- Graham, S. (1997): Cities in the real-time age: the paradigm challenge of telecommunications to the conception and planning of urban space. In: *Environment and Planning A* 29, 105-127.
- Hatzfeld, U (2000): Freizeitgroßanlagen – die städtebaulichen Brachen von morgen? In: *Stadtbauwelt* 48, 62-66.
- Hayek, A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kiel.
- Heinz, W.; Scholz, C. (1996): Public Private Partnership im Städtebau. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis. Berlin (DIFU-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 23).
- Hilger, N. (1999): Industriestandorte im Wandel zum Kulturstandort. Kommunale Vergleichsstudie zwischen den Regionen Antwerpen und dem Ruhrgebiet am Beispiel der Städte Antwerpen und Dortmund, Münster u.a. In: Waxmann 1999 (Studien zur Regionalisierung in Europa, Bd. 1).
- Hill, H. (2002): Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 39-40/2002, 24-36.
- Jessen, J.; Lenz, B.; Vogt, W. (Hrsg.) (2000): Neue Medien, Raum und Verkehr. Opladen.
- Jessop, B. (1995): Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulation, governance, and welfare state. In: *Environment and Planning A*, 27, 1613-26.
- Jochimsen, R. (1995): Infrastruktur. In: ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 490-98.
- Kölmel, H.; Thielen, H. (2000): Der Online-Handel prägt die Stadt von morgen. In: *Städtetag*, H. 7, 10-15.
- Kubicek, H. et al. (Hrsg.) (2000): *Global@home*. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2000. Heidelberg: Hüthig.
- Laaser, C.-F.; Soltwedel, R. (2002): Internet, adjustment of firms and the spatial division of labour. Kiel (Manuskript) 2002 (Beitrag für den 42. Congress of the European Regional Science Ass. (ERSA) in Dortmund).
- Leggewie, C.; Maar, Chr. (1998) (Hrsg.): *Internet & Politik*. Köln: BUND 1998.
- Littmann, P.; Jansen, St. (2000): *Oszillodox*. Virtualisierung – die permanente Neuerfindung der Organisation. Stuttgart.
- L'Hoest, R.; Schöning, W. (2000): Die Internet-Wirtschaft als Reformator der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 5, 80. Jg., 277-83.
- Malmberg, A.; Maskell, P. (2002): The elusive concept of localization economies: towards a knowledge-based theory of spatial clustering. In: *Environment and Planning A*, 34, 429-49.
- Marshall, J. N.; Richardson, R. (1996): The impact of „telemediated“ services on corporate structures: the example of „branchless“ retail banking in Britain. In: *Environment and Planning A*, 28, 1843-58.

- Martinsen, R.; Simonis, G. (Hrsg.) (2000): Demokratie und Technik – (k)eine Wahlverwandtschaft. Opladen.
- Meyer-Stamer, J. (1999): Strategien lokaler / regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit. In: Nord-Süd aktuell 13, 447-60.
- Mlinar, Z. (1992): Individualization and globalization: The transformation of territorial social organization. In: Mlinar, Z. (Hrsg.) (1992): Globalization and territorial identities. Aldershot 1992, 15-34.
- Porter, M. E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Priller, E.; Zimmer, A.; Anheier, H. K. (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, 12-21.
- Preissl, B.; Erber, G.; Kreh, O. (2000): Arbeitseffekte und Electronic Commerce. Stuttgart (Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht 170).
- Reinermann, H.; von Lucke, J.; (Hrsg.) (2002): Electronic government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte 226).
- Richardson, R.; Belt, V.; Marshall, N. (2000): Taking calls to Newcastle: The regional implications of the growth in call centres. In: Regional Studies 34, 357-69.
- Rifkin, J. (2000): Access – das Verschwinden des Eigentums. Wenn alles im Leben zur bezahlten Ware wird. Frankfurt.
- Sassen, S. (2000): The Global City (2. überarb. Aufl.). Princeton: Architectural Press.
- Sassen, S.; Roost, F. (2000): Standorte der Entertainment-Industrie. In: Stadtbauwelt 48, 18-22.
- Schmidt, H. (2000): Die Ökonomie der Information, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, August.
- Schmidt, H. (2001): Die wahre „New Economy“ findet auf den Gütermärkten statt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 39, 15.02.2001, 30.
- Schrenk, M. (2000): Internet: Bleibt der Virtuelle Raum unbeplant? In: Raum 38, 34-37.
- Scott, A. J. (2000): The cultural economy of Paris. In: International Journal of Urban and Regional Research 24, 567-82.
- Sennett, R. (2000): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin.
- Sieverts, Th. (1998): Zwischenstadt – zwischen Ost und West, Raum und Zeit, Stadt und Land. Gütersloh (Bauwelt Fundamente 118).
- Sternberg, R. (2001): New economic geography. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 45 (2001), 159-80.
- Thomi, W.; Werner, R. (2001): Regionale Informationssysteme. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 45 (2001), 202-18.
- Zook, M. A. (2000): The web of production: the economic geography of commercial Internet content production in the United States. In: Environment and Planning A, 32, 411-26.

## 2. Relevante Rahmenbedingungen

Nicht nur bedingt durch die Herausforderung der Leitvorstellung der „nachhaltigen Raumentwicklung“ (§ 1 ROG) hat sich der Schwerpunkt der raumplanerischen Steuerung stärker auf die Bestandsveränderung verlagert. Ganz generell lässt sich beobachten: Die großen Ansiedlungsvorhaben und Neugründungen haben längst stattgefunden, auch in Ostdeutschland. Der jährliche Zugang an Neubauleistungen liegt auch in der Wohnversorgung seit längerem nur bei etwa 1% der Bestandskapazitäten oder unwesentlich darüber, was auch für die große Neubauwelle im letzten Jahrzehnt in den neuen Bundesländern gilt. In der Infrastruktur macht der jährliche Zugang gegenüber den riesigen Bestandspotentialen in fast allen Bereichen gerade mal 0,2% bis 1% des Bestands aus, teilweise noch weniger. Deshalb wird unsere Versorgung längst weitgehend durch den Bestand bestimmt, gegen den sich die jährlichen Neubauleistungen immer geringer ausnehmen. Bestandsentwicklung hat folglich gegenüber Neubauentwicklung hohe Relevanz.

Aber auch eine stärker auf Bestandspolitik ausgerichtete Raumplanung ist wie kaum ein anderes Politikfeld eng verbunden mit allgemeinen gesellschaftlichen Änderungen. Insofern sind raumplanerische Konzepte und Strategien immer vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen zu diskutieren. Allerdings ist der Katalog der relevanten Rahmenbedingungen lang. Neben institutionellen Änderungen (z.B. Steuerrecht, Umweltrecht, Privatisierung und De-Regulierung öffentlicher Aufgaben, Einführung neuer Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung) fallen darunter:

- im wirtschaftlichen Bereich: quantitative Entwicklungen (Wirtschaftswachstum) als auch strukturelle Veränderungen (Wandel der Produktionsstrukturen und der räumlichen Verteilung der Standortpräferenzen, Wandel zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft),
- im technologischen Bereich: insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien, die sich teilweise unmittelbar in (marktlichen) Produkten und Produktionsprozessen niederschlagen, teilweise aber auch die Infrastrukturversorgung verändern,
- im sozio-kulturellen Bereich: zum einen Wachstum und demographische Veränderungen der Bevölkerung, zum anderen Werte- und Bedarfsveränderungen, die durch den Wandel der Altersstruktur, aber auch durch gesellschaftliche Prozesse der Individualisierung, Bildungsexplosion, Globalisierung der Medien etc. beeinflusst werden,
- im politisch-administrativen Bereich: abnehmende finanzielle Handlungsspielräume der öffentlichen Hände, die eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch mit veränderten Ansprüchen an die öffentlichen Hände verbunden sind.



Für die hier zu verhandelnde Fragestellung sind zwei Einflusstänge besonders wichtig, die allerdings eng mit den übrigen Rahmenbedingungen verknüpft sind<sup>1</sup>:

- die Auswirkungen des Internet und der damit verbundenen Vorstellungen einer New Economy sowie
- der demographische Wandel,

denn beide Rahmenbedingungen beeinflussen am ausgeprägtesten den Wandel des Angebotes von Gütern und Dienstleistungen.

Allerdings ist es schwierig, Aussagen über den Zeitverlauf der Änderungen zu machen. Die Betrachtung der kurzfristigen Wirkungen ist naheliegend, schon wegen des aktuellen Handlungsdrucks, aber auch die der langfristigen ist von Bedeutung. Bedenken wir, dass der Großteil, den wir heute planen, noch in 50 Jahren oder länger existent und wirksam ist.

### **2.1 Internet und New Economy als besondere Herausforderungen für die Raumplanung**

#### *Überblick*

Von der Erfindung des Internets wird eine Revolutionierung unserer Gesellschaft erwartet (vgl. Castells 1996). Die praktische Wirkung ist bisher noch bescheiden geblieben. Aber die theoretische Wirkung lässt sich erahnen, weil soziale Systeme auf Interaktion und Kommunikation beruhen, die durch die neue Technologie auf eine völlig veränderte Basis gestellt werden. Was das für die Raumwissenschaften und speziell die Raumplanung bedeutet, kann zur Zeit nur deduktiv erschlossen werden – das empirische Material ist noch wenig aussagekräftig.

Internet wirkt auf den Raum über verschiedene Handlungsketten. Die wesentlichen verbinden sich mit dem Tatbestand, dass Internet die Kommunikation ohne hohe Transaktionskosten und über unbegrenzte Entfernungen möglich macht. Die unmittelbaren Folgen sind:

- a) die Ausweitung der Aktionsräume durch Nutzung des „virtuellen Raumes“: Das führt zunächst zu intensiviertem Wettbewerb, weil Raumüberwindungskosten als Markteintrittsbarriere der Region für viele Anbieter wegfallen. Zwar versuchen die Unternehmen, die Wettbewerbsintensität dadurch zu reduzieren, dass sich Unternehmen monopolistische Spielräume über Leistungsvorteile (Qualität, Dienstleistungen) verschaffen, dass sich Konkurrenten zusammenschließen u.ä. Aber wenn Akteursnetzungen auftreten, dann in funktionaler Beziehung, während die territoriale Bindung eher reduziert wird, d.h. die Relevanz des Raumes (z.B. Raumüberwindungskosten) sinkt;

---

<sup>1</sup> Die neuen Technologien sind ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Die neuen Produktivkräfte sind Wissen und Humankapital, die wiederum von sozio-kulturellen und demographischen Einflüssen bestimmt werden, aber neue Anforderungen an die Raumqualität stellen; mit der Wissensgesellschaft gehen organisatorische Veränderungen einher (flache Hierarchien, Dezentralisierung, Netzwerkstrukturen), es verändern sich die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft (Enabling State-Konzept) und die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte werden aufgewertet (Regionalisierung).



- b) die stärkere Arbeitsteilung über große Distanzen, z.B. durch „virtuelle Unternehmen“, Tele-Arbeit u.ä. Hierbei verstärken sich wechselseitig Technologie und Globalisierung. Die sich daraus ergebenden wirtschaftsstrukturellen Veränderungen haben Rückwirkungen auf die funktionsräumliche Arbeitsteilung. Die Umstrukturierung der Wirtschaft trifft vor allem den Logistikbereich und den Handel.
- c) die Substitution des materiellen Verkehrs durch „virtuellen Verkehr“: Allerdings ist diese Vermutung inzwischen umstritten. Es mehren sich die Meinungen, die zwar davon ausgehen, dass sich im beruflichen Verkehr Entzerrungen ergeben werden, weil die Zeitaufonomie der Arbeitnehmer größer wird. Aber gleichzeitig wird das Verkehrsvolumen durch erweiterten privaten Verkehr (für Einkaufen, Freizeit, soziale Interaktionen) nicht nennenswert vermindert – die zeitliche Verteilung, die Nutzerstruktur und der Modal Split können sich allerdings ändern (Helling; Mokhtarian 2001).
- d) neue Formen der „Gemeinschaftsbildung“ über Internet-Vernetzungen. Die erleichterte Gemeinschaftsbildung zeigt sich in virtuellen Unternehmen, in virtuellen „Einkaufsgemeinschaften“ etc., betrifft aber alle Lebensbereiche und ist vor allem politisch relevant: Bürger können sich schneller politisch organisieren und artikulieren, und auch zwischen Behörden und Adressaten lassen sich Interaktionen intensivieren. Visionen über eine neue politische Diskurs-Demokratie und diskursive Planungen, die durch Internet möglich gemacht werden (vgl. Leggewie; Maar 1996) und worauf sich eine neue Bürgergesellschaft gründen könnte (vgl. Gisler 2001, Kaiser 2001, Martinsen; Simonis 2000), dürften in ihrer praktischen Relevanz allerdings begrenzt bleiben (vgl. Levin 2002, Hoecker 2002): Politische Partizipation scheiterte in der Vergangenheit praktisch nie an technischen und organisatorischen Möglichkeiten, sondern am Interesse der Bürger. Die Gleichsetzung von technischen Möglichkeiten und Verhaltensänderungen verkennt, dass Verhalten nicht nur von Transaktionskosten, sondern auch von Werthaltungen, Interessen, Einstellungen gesteuert wird (Levin 2002: 83 f.). Sicherlich werden die Interaktionsprozesse zwischen Behörden und Privaten erleichtert werden (vgl. Gisler 2001). Aber auch hier sind die Grenzen eng gezogen. Denn der Aufwand, die Kommunikation produktiv zu gestalten, verlagert sich auf die Behörden, die diesen Anforderungen nur begrenzt nachkommen können oder wollen (Problem knapper Ressourcen).

Gleichwohl ist unstrittig, dass das „revolutionäre Potential“ des Internet sich in der Zukunft in der Gesellschaft beschleunigt auswirken wird. Insbesondere werden mit Internet erhebliche soziale Innovationen verbunden sein, die zur Zeit noch mit der Metapher der Network Society (Castells 1996) etikettiert werden: Mit Hilfe neuer Internettechnologien lassen sich neue kollektive Aktionsformen schaffen,

- welche die Raumbindung durch funktionale Netze ersetzen,
- die starre Institutionen durch flexible Formen kollektiven Handels substituieren („Flucht aus den Institutionen“, „Informales Verwaltungshandeln“ etc.),
- die auch zu Machtverschiebungen in der Gesellschaft führen können.

Die Diskussion zum Dritten Sektor (Priller; Zimmer; Anheier 1999), insbesondere zu Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), zeigt, wie sich internet-vernetzte Akteure in politische Entscheidungsstrukturen einbinden können und in welchem Maße sie dadurch „revolutionär“ wirken können (vgl. L’Hoest; Schöning 2000, Liese 1998, Kaiser 2001).

Solche Veränderungen werden allerdings langsamer ablaufen, als die Visionäre des Neuen suggerieren. Denn das Internet verändert nur eine Variable in sozialen Systemen, nämlich die technischen Kommunikationsmöglichkeiten. Die Folge ist, dass sich in sozialen Interaktionen neue Minimum-Faktoren herauschälen, die erst überwunden werden müssen, bevor sich die vom Internet angestoßenen Veränderungen wirklich den Visionen folgend auswirken. Neue Minimum-Faktoren sind teilweise in der Logistik, in der Qualifikation der Menschen, aber auch im sozio-psychischen Bereich zu suchen: Die Widerstände gegen Veränderungen wachsen, verstärkt durch Prozesse der Alterung in den westlichen Gesellschaften.

Inzwischen mehren sich deshalb auch Stimmen, die vor Euphorie warnen. Sie verweisen darauf, dass raum-zeit-gebundenes Handeln in viel größeren Komplexitätsbezügen steht, als dass eine Senkung der Transaktionskosten unmittelbare Verhaltensänderungen auslöst. Das betrifft vor allem Verhaltensänderungen privater Haushalte, die mit erheblichen „sozio-emotionalen Kosten“ verbunden sind: Sicherheit der Face-to-Face-Kontakte, Einbindung in sozio-emotionale Netzwerke u.ä. spielen eine ebenso große, wenn nicht sogar wachsende Rolle. So zeigen Studien,

- dass sich der Umfang der Telearbeit auf eine vergleichsweise kleine Gruppe beschränkt (die in ihren Arbeitsprozessen genügend Raum- und Interaktions-Unabhängigkeit besitzt), und auch dort wird Telearbeit i.d.R. mit „Tele-Pendeln“ (Tele-Communting) verbunden (Helling; Mokhtarian 2001),
- dass in kreativen Berufen die Chance, mit anderen Menschen unverbindlichen Austausch zu haben, also nicht nur zweckbezogen zusammenzukommen, eine entscheidende Standortqualität besitzt (Pratt 2000),
- dass innovatorische Prozesse von der Existenz *richtungsoffener Netzwerke*, d.h. von Netzwerken, die nicht auf Projekte resp. spezifische Zwecke ausgerichtet sind (Fürst; Schubert 2001), in besonderer Weise profitieren (Cappello 2002).

Für die Raumwissenschaften und insbesondere die Raumplanung dürfte zur Zeit am bedeutsamsten sein, was sich in der Wirtschaft als Folge des Internet verändert. Die Privatwirtschaft hat wesentlich „fundamentaler“ auf die neuen Möglichkeiten reagiert als der öffentliche Sektor. Hier hat das Internet eine neue Vorstellung über wirtschaftliches Handeln hervorgebracht, die als New Economy bezeichnet wird. New Economy ist die Umsetzung der noch längst nicht ausgeschöpften Möglichkeiten des Internet und der damit verbundenen IuK-Technologien. Dabei zeigen Beobachtungen, dass sich die New Economy nicht auf wenige Branchen/Produkte reduziert, sondern eigentlich alle Branchen erfasst. Allerdings kommt es zu internen Differenzierungen, indem bestimmte Produkte und betriebliche Funktionen New-Economy-kompatibel werden, während andere sich schlechter integrieren lassen<sup>2</sup>. Beim Handel beobachtet man entsprechend, dass neben dem stationären Handel auch der Versandhandel wachsende Bedeutung erlangt.

---

<sup>2</sup> Beispiel Möbelbranche: Viele Möbel lassen sich über E-Commerce verkaufen, in anderen Fällen dient das Internet lediglich der Transparenzverbesserung, während der Käufer aber weiterhin reale Möbelläden aufsucht, um nach persönlichem Augenschein vor Ort zu entscheiden.

## New Economy

Das Konzept der New Economy basiert auf Informationsgütermärkten, den technischen Möglichkeiten des Internet und der Produktivkraft von Netzwerken (Littmann; Jansen 2000). Informationsgütermärkte folgen eigenen Logiken und Regeln: Nicht mehr die Regeln der materiellen Produktion (Knappheit und steigende Grenzkosten) bestimmen die Entwicklung, sondern „Aspekte wie kritische Massen, Rückkopplungseffekte, Systembindung und Standards“ (Schmidt 2000). Das Produkt sind Kopien mit nahezu null Grenzkosten; entscheidend ist, möglichst viele Nutzer zu gewinnen. Der Wert eines Unternehmens hängt dann davon ab, wie groß das Kundennetz ist; Kunden wiederum bevorzugen große Netze, weil sie ihnen den größten Nutzen bringen. „Von einem bestimmten Punkt an – der kritischen Masse – wird der Anreiz, Mitglied dieses Netzwerkes zu werden, zum Selbstläufer“ (ebd.).

Aber auch Wissensproduzenten folgen einer anderen ökonomischen Logik: Der Grenznutzen einer zusätzlichen Wissenseinheit nimmt nicht mehr ab, sondern eher sogar weiter zu.

Bisher wurde diese Diskussion allerdings noch weitgehend von den Wirtschaftswissenschaften beherrscht, die vor allem auf damit verbundene Veränderungen im Produktions- und Marketingbereich blicken.

## Produktionsbereich

Typische Eigenschaften der Internet-Ökonomie, die sich auf den Produktionsbereich beziehen, sind nach Picot; Neuburger (2000: 591):

- **Kostensenkung**  
(die Kosten für elektronische Informationsverarbeitung und Telekommunikation haben sich in den letzten 25 Jahren um mehr als den Faktor 100 000 verringert<sup>3</sup> und damit die Knappheitsrelationen zugunsten letzter nachhaltig verändert). Damit verbindet sich ein „neues Unternehmertum“, das als Vermittler, Produzent von Software etc. davon profitiert, dass die Markt-Eintrittsbarrieren niedrig geworden sind sowie die Produktionsfaktoren Wissen, Information und Daten leicht/kostengünstig zugänglich sind).
- **Dematerialisierung durch Digitalisierung**  
(der Anteil der informations- und wissensbasierten Dienstleistungen hat sich entsprechend erhöht, was diesen Unternehmen ermöglicht, Märkte mit sehr geringen Transaktionskosten und Eingangsbarrieren zu erschließen). Bestrebungen, über E-Commerce Zeit- und Raumüberwindungskosten zu minimieren, führen u.a. dazu, Güter durch Nutzungsrechte abzulösen).
- **Neue Formen der Spezialisierung und Arbeitsteilung**  
(mit der Folge abnehmender Spezialisierung auf der Arbeitsebene, wachsender Integration von Funktionen und Tätigkeiten und zunehmender Spezialisierung auf der Unternehmensebene).

<sup>3</sup> Picot; Neuburger 2000 geben an, dass die Kosten der elektronische Informationsverarbeitung pro Instruktion und Verarbeitungssekunde von ca. \$ 100 im Jahre 1975 auf \$ 0,001 im Jahre 1999 gefallen sei.

- Neue Formen der Kooperation und vernetzten Zusammenarbeit (diese betreffen zwar in erster Linie die vertikale Verflechtung entlang der Wertschöpfungskette („virtuelle Unternehmen“, „Business Webs“), aber zunehmend auch die – auf bestimmte Funktionen beschränkte – horizontale Kooperation zwischen Wettbewerbern. Eng damit verbunden sind die Economies of Scale and Scope, worunter Synergieeffekte der Arbeitsteilung verstanden werden, die vor allem Klein- und Mittelunternehmen neue Chancen versprechen).

### *Marketingbereich*

In Verbindung mit New Economy verändert sich das unternehmerische Marketing, was – nach Picot; Neuburger (2000: 592) – vor allem aus Folgendem resultiert:

- Netzeffekte und Standards  
Netze haben die Eigenschaft, um so wertvoller zu werden, je mehr Akteure darin eingebunden sind und je treuer sie dem Netz verbunden bleiben;
- neue Preis- und Erlösmodelle  
Um die Netzbindung zu erhöhen, werden „Follow-the-Free“-Strategien genutzt: im ersten Schritt werden Leistungen „verschenkt“, um im zweiten Schritt über Werbung, Verkauf von Komplementärleistungen, Upgrades, Premium-Versionen u.ä. Erlöse zu erzielen.
- neue Rolle des Kunden  
Markttransparenz/geringe Transaktionskosten erlauben den Kunden, ihre Forderungen zu stellen. In Verbindung mit der Individualisierung der Kundenbeziehung und den Potenzialen der „flexiblen Spezialisierung“ entstehen neue Marketingkonzepte. Die New Economy geht davon aus,
  - dass der Kunde nicht zum Anbieter, sondern der Anbieter zum Kunden kommt,
  - dass statt Güter vermehrt lediglich Nutzungsrechte gehandelt werden,
  - dass die Internet-Vernetzung den Zwischenhandel ausschalten lässt,
  - dass neue Internet-Vermittler auftreten (Call-Centres, vgl. Bristow; Munday; Gripaios 2000).

Zusammenfassend lässt sich sagen: New Economy fördert die Potenzialerweiterung (Ressourcenzugänge werden über Internet ausgedehnt), die Schnelligkeit von Anpassungsreaktionen (die Transaktionsbarriere „Raum“ wird abgebaut) und neue Organisationsformen (netzwerkartige Kooperationen). Aber die damit verbundene Beschleunigung der gesellschaftlichen Interaktionen führt auch zu entsprechend hohen Flexibilitätsanforderungen (De-Regulierung, „der flexible Mensch“ (Sennet 2000)), was entsprechende Qualifikation und Adaptationsfähigkeit bei denen erfordert, die sich anpassen müssen. Das wird zwangsläufig zu einer stärkeren Polarisierung zwischen den Gewinnern und Verlierern, zwischen Vorreitern der Entwicklung und Spätfolgern führen. So zeigen Untersuchungen, dass zwar die Internetnutzung in Deutschland rapide zugenommen hat<sup>4</sup>, aber nicht mit entsprechender Rückwirkung auf das Tele-Shopping.

---

<sup>4</sup> FN s. nächste Seite.

Zudem ist völlig offen, wie sich diese Strukturbildung räumlich auswirkt und in welchem Zeitablauf das geschehen wird: Einige Wirkungen werden sich kurzfristig durchsetzen, andere erst über einen längeren Zeitraum.

Denkbar sind sehr unterschiedliche Szenarien, z.B. dass die Verlierer die Widerstände gegen den Wandel erhöhen (wobei die Überalterung der Gesellschaft das Widerstandspotential begünstigt), dass Gewinner und Verlierer nur temporäre Erscheinungen sind („Vorhut“ und „Nachhut“ der Entwicklung) oder dass die Gewinner nur formal Gewinner sind, weil sie gleichzeitig die Kosten der Pionieraufgabe übernehmen: neue Wege in die Zukunft zu finden.

Andererseits ist auch unbestritten, dass diese Entwicklungen nicht ungesteuert ablaufen können. Ganz im Gegenteil ist heute schon erkennbar, dass zwar einerseits die Bindungen an alte Strukturen durch Deregulierung gelöst werden (müssen), dass aber andererseits neue Regulierungsbedarfe entstehen. Das gilt auch für die Raumplanung: Allerdings werden die neuen Formen der Regulierung den neuen Bedingungen der gesellschaftlichen Interaktionsprozesse angepasst sein müssen – es müssen flexiblere Formen der Regulierung geschaffen werden, die den Adressaten einen Spielraum der Reaktion belassen. Für die Regulierungen werden zudem nicht nur staatliche Stellen zuständig sein, sondern im Wandel zum neuen Staatsverständnis „aktivierender Staat“ wird Regulierung zunehmend auch die Selbst-Regulierung einbeziehen. Wie diese aussehen wird, zeichnet sich zur Zeit nur in vagen Umrissen ab. Aber moderne Gesellschaften benötigen über die rechtlichen Regelsysteme hinaus Bindungen, die nichtrechtlicher Art sind, aber über rationale gesellschaftliche Diskurse zustande kommen<sup>5</sup> und auf die Werteentwicklung einer Gesellschaft Einfluss nehmen (vgl. Klein; Pötschke 2000).

Hier dürfte für die Raumplanung zunehmend beachtenswert sein, dass in Folge der Konzentrationsbewegung Wirtschaftsentscheidungen primär von Kapitalgesellschaften getroffen werden. Der klassische, auch emotional ortsverbundene Unternehmer findet sich eher bei Klein- und Mittelunternehmen (KMU), tritt aber kaum kommunalpolitisch in Erscheinung. Bei Kapitalgesellschaften mit räumlich dezentralisierten Zweigwerken erfolgen Entscheidungen von fernen Standorten aus, eng gebunden an betriebswirtschaftliche Kalküle. Damit werden die Verwertungsmöglichkeiten des Investitionskapitals zum dominierenden Faktor für die Standortentwicklung.

<sup>4</sup> 1997: ca. 600.000 Nutzer; 2001: ca. 6 Mio. Nutzer (Fuchs 2002), aber aktiv sind primär die 14-29-Jährigen, Personen mit höherer Bildung stärker als andere. „Eine Differenzierung nach sozialen Milieus belegt, dass das Internet vor allem in den ‚modernen‘ und ‚gehobenen‘ Milieus genutzt wird“ (ebd., 42).

<sup>5</sup> Zur Zeit setzen viele Gesellschaften auf „Ethikräte“/„Ethik-Diskurse“.

## 2.2 Bevölkerungsentwicklung

### *Demographische Entwicklung*

Deutschland hat in der Vergangenheit große Bevölkerungsveränderungen erfahren, zunächst durch die Nord-Süd-Wanderungen, dann durch die große Ost-West-Wanderungswelle. Zugleich war diese Entwicklung in den alten Bundesländern durch ein sehr hohes Geburtendefizit überlagert, das jedoch bislang infolge hoher Zuwanderungen von Ausländern mehr als ausgeglichen wurde, sodass die Bevölkerung insgesamt sogar wuchs.

Für die Zukunft muss insgesamt mit einem Rückgang der deutschen Bevölkerung gerechnet werden (Statistisches Bundesamt 2000, DIW 1999, Nr. 42, BIRG 2000.). Die neuesten Prognosen gehen im Zeitraum der nächsten 50 Jahre von einem Rückgang der deutschen Bevölkerung auf etwa 63 Mio. bis 73 Mio. Einwohner aus. Dabei wird in sämtlichen Prognosen zugleich ein hoher Ausländeranteil wie auch eine wachsende Überalterung erwartet.

Verdichtungsräume sind davon besonders betroffen. Innerhalb der nächsten 50 Jahre könnte in etlichen Großstädten die Situation entstehen, wie sie bereits in Frankfurt/M. für die Bevölkerung unter 20 Jahre existiert: Die Mehrzahl dieser Altersgruppe sind heute schon Ausländer. Die Überalterung führt bis zum Jahre 2040 fast kontinuierlich zur Zunahme der „über 60-Jährigen“. Von 1999 bis 2010 steigt deren Anteil an der Bevölkerung um ca. 26%, bis 2030 um ca. 67% und bis 2040 um sogar 85%. Gleichzeitig steht ab 2010 eine sehr ausgeprägte Zunahme der hochbetagten Senioren über 80 Jahre bevor (Statistisches Bundesamt 2000).

Allerdings erfolgt die räumliche Verteilung der Bevölkerungsentwicklung sehr ungleich, d.h. es gibt Räume, deren Bevölkerung durch Zuwanderungen wächst, und Räume, in denen die niedrige Geburtenquote zum Bevölkerungsrückgang führt, der teilweise noch durch Abwanderungen verstärkt wird. In den Verdichtungsräumen wird diese Entwicklung durch hohe Binnennahwanderungen, Suburbanisierungsprozesse, verstärkt.

In Ostdeutschland findet der Ausgleich durch Zuwanderungen kaum statt. Dadurch wirken sich dort die niedrigen Geburten weitaus stärker aus. Die Bevölkerung geht dort wegen des ungünstigen Geburten-Sterbe-Saldos seit Anfang der 90er Jahre deutlich zurück. Zugleich ist Ostdeutschland von einer sehr hohen Suburbanisierungsbewegung betroffen. Deshalb erfahren die Städte zusätzlich hohe Einwohnerverluste, denen man bislang vorrangig durch Eingemeindungen entgegengewirkt hat.

Auch zukünftig werden erhebliche räumliche Disparitäten zu erwarten sein. In den angeführten Bevölkerungsprognosen wird zwar einem hohen Ausländeranteil wesentliche Bedeutung für die zukünftige deutsche Bevölkerungsgröße beigemessen. Aber die Zuwanderung der Ausländer konzentriert sich heute und voraussichtlich auch zukünftig arbeitsmarktorientiert, und das heißt vorrangig auf die wachstumsstarken westdeutschen Verdichtungsräume. Folglich wird es dort zu einem wesentlich geringeren Bevölkerungsrückgang als in den gesamtdeutschen Prognosen kommen, während der Rückgang in den anderen Räumen umso größer sein wird.

Diese Entwicklung wird durch Disparitäten in der Wirtschaftsentwicklung und der Fachkräfteproblematik beeinflusst. Wiederum sprechen die ungleichen Wirtschaftspotenziale und insbesondere die räumliche Verteilung der Fachkräfte für zusätzliche Vorteile der Verdichtungs-



räume. Eine dort wahrscheinlich auch längerfristig florierende Wirtschaftsentwicklung könnte sowohl andauernd hohe Binnen- wie auch Außenzuwanderungen auf diese Räume binden, so dass für die westdeutschen Verdichtungsräume insgesamt langfristig eher geringere Bevölkerungsverluste eintreten werden. Allerdings wird sich deren interne Struktur disparitärer gestalten: Die wesentlichen Strukturverschiebungen dürften von der Suburbanisierung ausgehen, die auch in Zukunft anhalten wird.

In den anderen Räumen fehlt der Ausgleich durch zuwandernde Ausländer, sodass dort der Geburtenrückgang voll zum Tragen kommt. Zugleich sprechen die wirtschaftlichen Entwicklungsdisparitäten und eine mit wachsendem Fachkräftemangel wahrscheinlich aggressivere Abwerbungs- bzw. Anwerbungspolitik der Verdichtungsräume für Abwanderungsbewegungen, die den natürlichen Einwohnerrückgang verstärken. Da diese Entwicklung punktuell bereits stattfindet, ist zu erwarten, dass sie mit anwachsendem Fachkräftedefizit große Bedeutung erlangt. In der Konsequenz heißt das, die langfristigen Aussagen der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, die innerhalb der nächsten 50 Jahre von einem Bevölkerungsrückgang von etwa 16% bis 25% ausgehen, werden in strukturschwachen Räumen viel früher eintreffen. Als Beispiel sei auf das Land Sachsen verwiesen. Die Prognosen des Sächsischen Statistischen Landesamtes gehen bereits für den Zeitraum von 1997 bis 2015 von einem Bevölkerungsrückgang von etwa 12% bis 14% aus (Sächsisches Statistisches Landesamt 2000). Dabei wird für einzelne sächsische Orte ein noch weit höherer Rückgang innerhalb dieses Zeitraumes erwartet (Winkel 2000, 2000a).

#### *Folgen für die kommunale Finanzwirtschaft*

Die Überalterung wird die Teilräume Deutschlands sehr unterschiedlich treffen. Tendenziell ist davon auszugehen, dass strukturschwache Räume, vor allem strukturschwache ländliche Räume und ostdeutsche Räume, von Überalterungs-Prozessen besonders und früher als andere betroffen werden. Hingegen könnten wachstumsstarke Verdichtungsräume weniger davon betroffen sein, vorausgesetzt sie erhalten ihre wirtschaftliche Stärke und Arbeitsplatzangebote und letztlich ihre Standortattraktivität (vgl. Wohnungsleerstands-Kommission 2000).

Die wachsende Überalterung der Bevölkerung spricht für zunehmenden Servicebedarf und zugleich für Versorgungsprobleme in der Fläche der ländlichen Räume, wahrscheinlich auch in Eigenheimsiedlungen im Umland der Verdichtungsräume. Die Mobilität eines wachsenden Anteils der älteren Bevölkerung geht zurück. Zugleich ist für die beruflich hochmobile Kleinfamilie der Zukunft davon auszugehen, dass sie zunehmend weniger in der Lage sein wird, Hilfsdienste für ältere Familienmitglieder bereitzustellen. Deshalb zeichnen sich neue große Anforderungen im Dienstleistungsbereich für alte Menschen ab. Sie dürften kaum allein durch öffentliche Angebote abzudecken sein, sodass hier erweiterte Handlungsfelder für den privatwirtschaftlichen Dienstleistungssektor absehbar werden.

Öffentliche Angebote, insbesondere kommunale Güter- und Dienstleistungen, werden verstärkt unter Finanzproblemen leiden. Denn die kommunalen Haushalte bleiben vom demographischen Wandel nicht verschont. Bei den Einnahmen ist mit sinkenden Zuwächsen oder gar Verlusten zu rechnen, während zugleich die Ausgaben steigen werden. Denn ein Rückgang der Bevölkerung bedeutet für die Kommunen weniger Lohnsteuer- und Gebüh-

renzahler sowie weniger Personen, für die sie Schlüsselzuweisungen bekommen. Der Rückgang der Lohn-/Einkommensteuerzahler hat entsprechend reduzierte Mittel aus der Einkommensteuer-Verteilung zur Folge. Dem stehen nur sehr begrenzte Entlastungen gegenüber, weil die Wohnfolgeinfrastruktur und die technische Infrastruktur nur sehr begrenzt an rückläufige Bedarfe anpassbar sind. In der Konsequenz heißt das, die Einnahmen sinken bei nur minimalen Entlastungen (Winkel 1989).

Zugleich sind steigende Aufwendungen für den Unterhalt des Leistungsbestandes und für Sozialleistungen wahrscheinlich. Die Folgekosten weisen nach den Erfahrungen der Vergangenheit eine ansteigende Kostendynamik auf. Bei den Sozialleistungen könnte – bei unveränderten Rechtsregelungen – die seit längerem in Deutschland feststellbare Polarisierung der Gesellschaft (Bundesregierung 2000) und das wachsende Missverhältnis zwischen der jüngeren und der älteren Generation ebenfalls für wachsende Belastungen kommunaler Haushalte sprechen. Nimmt man hinzu, dass die sich gleichfalls verschlechternden Perspektiven der Rentenkassen einen eher steigenden sozialen Hilfebedarf erwarten lassen, so wird – nach heutiger Rechtslage – diese Entwicklung ebenfalls primär von den Kommunen aufzufangen bzw. zu tragen sein.

Der Gemeindefinanzbericht des deutschen Städtetages verdeutlicht die problematische Finanzsituation für viele deutsche Kommunen. Das gilt insbesondere für Ostdeutschland. Die ostdeutschen Kommunen erwirtschaften heute erst etwa 40% der Steuereinnahmen, die vergleichbare westdeutsche Kommunen erzielen, sodass ihre Finanzen vor allem durch Zuwendungen von außen getragen werden müssen (Gemeindefinanzbericht, in: Der Städtetag 2000 (Hrsg.)). Die werden aber mittelfristig generell für viele deutsche Kommunen zurückgehen. Dafür spricht die bis 2004 anstehende Neuregelung im Länderfinanzausgleich sowie der nach 2006/2007 veränderte Verteilungsmodus für EU-Mittel infolge Osterweiterung und der dann anstehenden neuen EU-Förderfondsperiode.

Die Entwicklung wird die deutschen Teilräume allerdings sehr unterschiedlich treffen. In strukturschwachen Räumen sind die Probleme bereits heute relevant und sie werden mit fortschreitender demographischer Entwicklung weiter anwachsen. Auf die wachstumsstarken Räume werden sie zwar auch zukommen, aber eher abgemildert und erst in weiterer Zukunft. So ist etwa in Frankfurt/M. wegen hoher Ausländerzuwanderungen das Überalterungsproblem bislang eher nachgeordnet relevant geblieben.

### **2.3 Mögliche Folgen für neue Formen der Güter- und Dienstleistungsangebote**

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können bereits heute als ubiquitär gelten. Bereits heute verfügt ein größerer Teil der Bevölkerung über einen Internetzugang. Mittelfristig dürfte die Verfügbarkeit fast an die Fernsprechausstattung heranreichen und die Nutzung und Anwendung zur allgemeinen Selbstverständlichkeit für weite Teile der Bevölkerung werden. Diese Entwicklung kommt vor allem den modernen Formen des Güter- und Dienstleistungsverkehrs zugute und unterstützt neue Formen der Güter- und Dienstleistungsangebote. Gleichzeitig hat sie aber auch erhebliche Rückwirkungen auf die bestehenden Handels- und Dienstleistungsstrukturen. Der im Handel und in den Dienstleistungen zu beobachtende Konzentrationsprozess wird sich fortsetzen; gleichzeitig werden die damit verbundenen Strukturänderungen die Räume ungleich treffen.



Dabei überlagern sich regionale Unterschiede in der Kaufkraftentwicklung mit Strukturveränderungen im Nachfrageverhalten durchaus mit der Gefahr der Kumulierung negativer Effekte in Teilräumen. In Teilräumen mit starker Wirtschaftsentwicklung und hohem Wachstumsdruck ist auch langfristig mit hohem Kaufkraftpotential zu rechnen. Das begünstigt dort die Entwicklungschancen von Handel und Dienstleistungen und die Einführung neuer Angebote von Gütern und Dienstleistungen, etwa von Urban-Entertainment-Centres. Demgegenüber ist in strukturschwachen Räumen eher eine umgekehrte Entwicklung zu erwarten, allerdings mit Differenzierungen. Mit dem Bevölkerungsrückgang reduziert sich die potenzielle Kaufkraft. Die Abwanderungen führen zudem zum Verlust kaufkraftstärkerer Haushalte. Im ungünstigsten Falle repräsentieren die zurückbleibenden Arbeitskräfte geringere Kaufkraft pro Haushalt, überlagert durch weiterhin hohe Arbeitslosigkeit der unterdurchschnittlich Qualifizierten. Ob die – in der Regel stärker lokal wirksame – Kaufkraft des steigenden Rentneranteils eine kompensierende Wirkung erzeugt, hängt von den einzelnen Regionen ab. Immerhin ist zu erwarten, dass die lokal wirksame Kaufkraft auf immer weniger lokale Angebote trifft und sich verstärkt der Konkurrenz der neuen Angebotsformen im Handel und Dienstleistungsgewerbe zuwendet und damit den lokalen/regionalen Strukturwandel im Handel und Dienstleistungsbereich beschleunigt.

Auf der anderen Seite bieten die neuen Angebotsformen aber auch Chancen, mit Versorgungsproblemen in strukturschwachen Räumen konstruktiver umzugehen. Mittels telekommunikations-gestützter Angebotsformen könnte ein Teil der sich abzeichnenden Versorgungsprobleme der Senioren in der Fläche abgemindert werden.

## Literatur

- Birg, H. (2000): Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa. In: Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa – Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme. Dresden.
- Bristow, G.; Munday, M.; Gripiaios, P. (2000): Call centre growth and location: corporate strategy and the spatial division of labour. In: Environment and Planning A, 32, 519-38.
- Bundesregierung (2000): Armutsbericht 2000. Berlin.
- Cappello, R. (2002): Spatial and sectoral characteristics of relational capital in innovation activity. In: European Planning Studies 10, 177-196.
- Castells, M. (1996): The information age: economy, society and culture. Bd. 1: The rise of the network society. Oxford: Blackwell.
- Danielzyk, R. (2000): Der veränderte raumordnerische Kontext. In: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“.
- Danielzyk, R.; KOCH, R. (2000): Zur Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Gliederung gegenüber Fach- und kommunaler Planung. Ergebnisse einer ersten Untersuchung.
- DIW (1999): Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In: DIW Wochenbericht, Nr. 42.
- Fischer, K. (1988): Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzprinzip. In: Der Landkreis, H. 4.
- Fuchs, G. (2000): Electronic Commerce – elektronischer Geschäftsverkehr im Aufschwung. In: Akademie für Technikfolgenabschätzung: TA-Informationen 3, 3-10.
- Fuchs, G. (2002): Nutzung und Akzeptanz von E-Commerce. Neue Ergebnisse aus der Umfrageforschung. In: Akademie für Technikfolgenabschätzung: TA-Informationen 1, 41-42.

- Fürst, D.; Schubert, H. (2001): Regionale Akteursnetzwerke zwischen Bindungen und Optionen. Über die informelle Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen. In: Geographische Zeitschrift 80, 32-51.
- Gebhardt, H.; Miosga, M. (2000): Ansätze für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts – Werkstattbericht aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL. Beide in: ARL Materialien zur regionalen Entwicklung. Hannover 2000.
- Gisler, M. (2001) Electronic government – mehr als eine Website. In: DISP 144, 32-38.
- Graham, S. (1997): Cities in the real-time age: the paradigm challenge of telecommunications to the conception and planning of urban space. In: Environment and Planning A 29, 105-127.
- Helling, A.; Mokhtarian, P.L. (2001): Worker telecommunication and mobility in transition: Consequences for planning. In: Journal of Planning Literature, 15, 511-25.
- Hoecker, B. (2002): Mehr Demokratie via Internet? Die Potenziale der digitalen Technik aus dem empirischen Prüfstand. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39-40/2002, 37-45
- Jessen, J.; Lenz, B.; Vogt, W. (Hrsg.) (2000): Neue Medien, Raum und Verkehr. Opladen.
- Kaiser, K. (2001): Wie das Internet die Weltpolitik verändert. Diktaturen werden es schwerer haben, und die Prägestkraft der Territorialstaaten wird abnehmen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. Jan., 8.
- Klein, M.; Pötschke, M. (2000): Gibt es einen Wertewandel hin zum „reinen“ Postmaterialismus? Eine Zeitreihenanalyse der Werteorientierung der westdeutschen Bevölkerung zwischen 1970 und 1997. In: Zeitschrift für Soziologie, 202-216.
- Kölmel, H.; Thielen, H. (2000): Der Online-Handel prägt die Stadt von morgen. In: Städtetag, H. 7, 10-15.
- Kubicek H., et al. (Hrsg.) (2000): Global@home. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft. Heidelberg.
- Leggewie, C.; Maar, Chr. (Hrsg.) (1998): Internet & Politik. Köln.
- Levin, Y. (2002): Politics after the internet. In: Public Interest 149/2002, 80-94.
- Liese, A. (1998): Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47, 36-53.
- Littmann, P.; Jansen, St. (2000): Oszillodox. Virtualisierung – die permanente Neuerfindung der Organisation. Stuttgart.
- L’Hoest, R.; Schöning, W. (2000): Die Internet-Wirtschaft als Reformator der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Wirtschaftsdienst, 277-83.
- Marshall, J. N.; Richardson, R. (1996): The impact of „telemediated“ services on corporate structures: the example of „branchless“ retail banking in Britain. In: Environment and Planning A, 28, 1843-58.
- Martinsen, R.; Simonis, G. (Hrsg.) (2000): Demokratie und Technik – (k)eine Wahlverwandtschaft. Opladen.
- Mlinar, Z. (1992): Individualization and globalization: The transformation of territorial social organization. In: Mlinar, Z. (Hrsg.): Globalization and territorial identities. Aldershot, 15-34.
- Priller, E.; Zimmer, A.; Anheier, H.K. (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, 12-21.
- Porter, M. E. (1991): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt. München.
- Pratt, A. C. (2000): New media, the new economy and new spaces. In: Geoforum 31, 425-36.
- Richardson, R.; Belt, V.; Marshall, N. (2000): Taking calls to Newcastle: The regional implications of the growth in call centres. In: Regional Studies 34, 357-69.
- Sächsisches Statistisches Landesamt (2000): Bevölkerungsvorausberechnung bis 2015. Kamenz.
- Sassen, S. (1991): The global city: New York, London, Tokyo. Princeton N.J.
- Schmidt, H. (2000): Die Ökonomie der Information. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.9.2000.
- Schmidt, H. (2001): Die wahre „New Economy“ findet auf den Gütermärkten statt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 39, 15.02.2001, 30.

- Schenk, M. (2000): Internet: Bleibt der Virtuelle Raum unbeplant? In: Raum 38, 34-37.
- Sennett, R. (2000): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin.
- Sieverts, Th. (1998): Zwischenstadt – zwischen Ost und West, Raum und Zeit, Stadt und Land. Gütersloh (Bauwelt Fundamente 118).
- Statistisches Bundesamt (2000): 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Winkel, R. (1989): Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. Frankfurt, New York.
- Winkel, R. (2000): Kooperative Umlandverbünde: Konzeption der Zentralen Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis, H. 12.
- Winkel, R. (2000): Dokumentation zum 2. Workshop „Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Thüringen“. Erfurt.
- Winkel, R. (2001): Die Zukunft wirft die Gefahr steigender Disparitäten für die deutsche Raumentwicklung auf. In: ARL Nachrichten, H. 7.
- Wohnungsleerstands-Kommission. Berlin 2000.
- Zook, M.A. (2000): The web of production: the economic geography of commercial Internet content production in the United States. In: Environment and Planning A, 32, 411-26.

### 3. Neue Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen

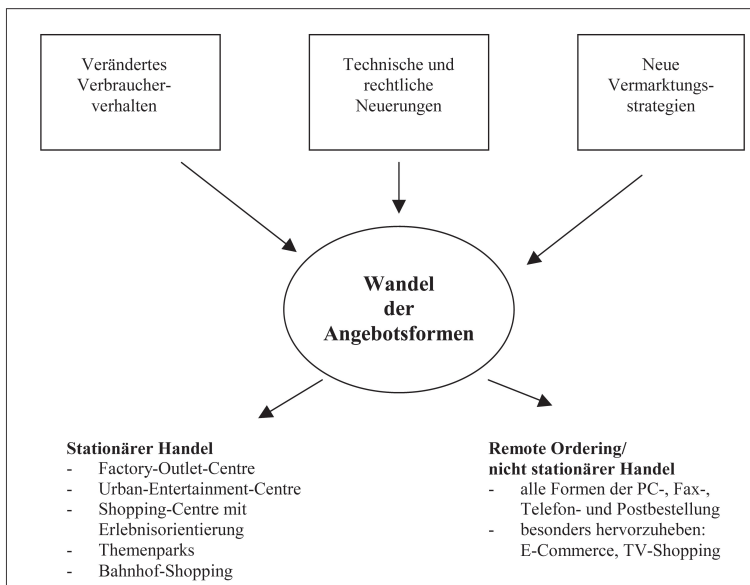
#### 3.1 Überblick über neue Handelsformen

##### *Trends im Handel*

Der Einzelhandel hat in den letzten Jahrzehnten und insbesondere in jüngerer Zeit immense Veränderungen durchlaufen, etwa hinsichtlich der Größenstruktur, der Standortwahl und der engeren Bindung an Freizeiteinrichtungen. Im Zuge dieser Entwicklung sind neue Handelsformen entstanden. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über neue Handelsformen und die Gründe für ihr Entstehen, zeigt typenspezifische Besonderheiten auf, beschreibt Kriterien für die Standortwahl und beschäftigt sich mit der quantitativen Bedeutung neuer Handelsformen in Deutschland. Abschließend wird auf potentielle Raumwirkungen der neuen Handelsformen eingegangen.

Die erheblichen Strukturveränderungen im Bereich des Einzelhandels lassen sich sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageaspekte zurückführen (vgl. Abb. 1). Ursächlich für Veränderungen auf der Nachfrageseite ist, dass das Verbraucherverhalten in den letzten Jahren einen erheblichen Wandel erfahren hat. Charakteristisch für das veränderte Einkaufsverhalten sind u.a. die Zunahme des hybriden bzw. multioptionalen Kaufverhaltens sowie preis- und erlebnisorientierter Einstellungen bei Einkäufen (Ziehe 1997: 72). Im Rahmen des multi-

Abb. 1: Ursachen für das Entstehen neuer Handelsformen



Quelle: Eigene Darstellung.

optionalen Kaufverhaltens sowie des „Smart und Convenience Shoppings“ ist der Verkaufsort neben der Produktkategorie eine zentrale Nutzenkomponente für den Konsumenten (Schögel; Tomczak 1999: 14). Die wachsende Bedeutung von Erlebnisaspekten beim Einkauf, auf die in der Literatur vielfach verwiesen wird (zum Beispiel von Ziehe 1997), reflektiert den Wunsch der Konsumenten, Freizeit und Einkauf zu kombinieren. Aber nicht nur Handel und Entertainment gehen durch neue Formen des Handels und des Freizeitangebotes sowie durch eine Vermischung beider Komponenten immer engere Bindungen ein. Auch Daseinsgrundfunktionen und Freizeitverhalten werden enger gekoppelt. Der ständige Wechsel zwischen den Extremen Erlebnis- und Versorgungseinkauf wird zum Standard (Schögel; Tomczak 1999: 15).

Die Akteure auf der Angebotsseite haben auf die veränderten Rahmenbedingungen mit neuen Vermarktungsstrategien reagiert. Die zunehmende Individualisierung des Konsumverhaltens und die daraus folgende Fragmentisierung vieler Märkte führen ebenso zu veränderten Marktbedingungen wie die steigende Konzentration auf den Beschaffungsmärkten, der Wegfall traditioneller Markteintrittsbarrieren, die steigende Wettbewerbsintensität und die voranschreitende Internationalisierung in vielen Branchen (Wamser 2000: 4) sowie die Einführung des Internets. Auch die Konzentration bei den Anbietern hat Auswirkungen auf die Handelslandschaft. Großflächige und filialisierte Betriebe prägen heute das Angebot.

Selbst die Wertschöpfungskette ist durch den Versuch der Kontrolle oder zumindest der Einflussnahme der jeweiligen Stufen auf die entsprechend vor- oder nachgelagerten Prozesse erheblichen Veränderungen unterworfen. Diese Vertikalisierungstendenzen manifestieren sich gleichzeitig in gegenläufiger Richtung:

- Hersteller gehen unter Ausschaltung der Handelsstufe in den Direktvertrieb über („Vorwärtsvertikalisierung“). Neben dem Markterfolg von Herstellerfilialsystemen (z.B. Benetton, Zara) zeigt sich dies v.a. auch in der Weiterentwicklung des Fabrikverkaufs zu Factory-Outlet-Centres (vgl. Kap. 3.2).
- Handelsunternehmen dringen in die Produktionsstufe ein („Rückwärtsvertikalisierung“), was v.a. im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) zu einem erheblichen Bedeutungsgewinn der Handelsmarken gegenüber den Herstellermarken geführt hat.<sup>1</sup> Betrug der Marktanteil der Handelsmarken im deutschen LEH im Jahr 1980 noch ca. 14,5%, stieg dieser bis zum Jahr 1995 auf ca. 20,5% und Prognosen gehen davon aus, dass sich dieser Marktanteil bis zum Jahr 2010 auf ca. 32,5% erhöht (vgl. KPMG; EHI 2001: 29)<sup>2</sup>. Aber auch in anderen

<sup>1</sup> Definitionsgemäß handelt es sich bei Handelsmarken – auch als Händler- oder Hausmarken bezeichnet – um „Waren oder Firmenkennzeichen, mit denen eine Handelsunternehmung oder Verbundgruppe Waren markiert oder markieren lässt, um die so gekennzeichneten Waren exklusiv und im allgemeinen nur in den eigenen Verkaufsstätten zu vertreiben. In der Praxis ist mit der Handelsmarke häufig nicht nur das Kennzeichen selbst gemeint, sondern auch der Artikel, der damit versehen ist und der als Handelsmarkenartikel bezeichnet wird.“ (IfH 1995: 73); demgegenüber sind Herstellermarken – auch als Fabrik- oder Industriemarken bezeichnet – „Waren- oder Firmenkennzeichen, mit denen eine Herstellerunternehmung ihre Waren versieht. In der Praxis ist mit der Herstellermarke häufig nicht nur das Kennzeichen selbst gemeint, sondern auch der Artikel, der damit versehen ist und der als Herstellermarkenartikel bezeichnet wird“ (IfH 1995: 73).

<sup>2</sup> KPMG; EHI (2001): Status Quo und Perspektiven im deutschen Lebensmitteleinzelhandel. Köln.

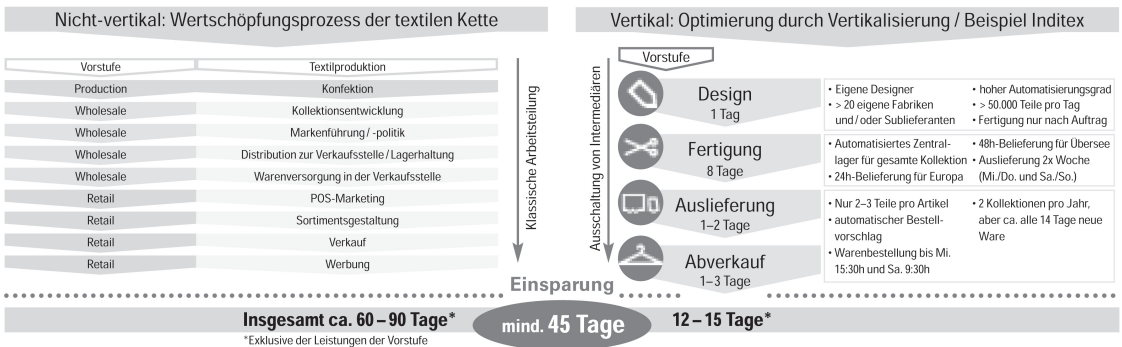
Handelsbranchen befinden sich die vertikalen Player auf dem Vormarsch (z.B. Hennes & Mauritz im Bekleidungseinzelhandel).

Die Integration der Prozesse ermöglicht nicht nur eine Abschöpfung der Gesamterträge, eine spezifische Marktpositionierung (Unternehmens- bzw. Marken- und Betriebstypenprofilierung), eine höhere Datentransparenz und damit ein flexibles und zielgerichtetes Aufgreifen von Nachfrageveränderungen, sondern v.a. eine effektive Steuerung des Warenflusses von der Produktion über die Lagerung bis hin zum Verkauf, was sich u.a. in erheblichen Zeit- und Kosteneinsparungen bemerkbar macht (vgl. KPMG o. J.).<sup>3</sup> Kleine und mittlere Unternehmen besitzen hier aufgrund einer geringeren Kapitalausstattung, des fehlenden Know-how wie auch der schwachen Marktposition (als Hersteller oder Einzelhändler) eindeutige Wettbewerbsnachteile.

Eine weitere Entwicklung lässt sich mit dem Schlagwort des „entgrenzten Handels“ beschreiben, d.h. die bisherigen standort- und branchenbezogenen Grenzen des Handels lösen sich zunehmend auf:

- Betriebstypen mit einer außerordentlich hohen Absatzreichweite ermöglichen die Realisierung von potenzialsfernen Standorten (z.B. FOC) oder die Erschließung eines sehr weiträumigen Einzugsgebietes (z.B. UEC).
- Moderne Informationstechnologien (z.B. Remote Ordering) erlauben – weitestgehend unabhängig vom Unternehmensstandort - die Erschließung geographisch unterschiedlichster Märkte bis hin zum „globalen Marktplatz“ (vgl. Kap. 3.3).
- Die Branchengrenzen vermischen sich zunehmend, wobei hier v.a. der Lebensmittel-einzelhandel eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Allgemein werden die „branchenfremden“ Sortimente deutlich ausgeweitet, ebenso wie Dienstleistungen (z.B. Handwerksleistungen in einem Baumarkt) aufgenommen werden. Der Wettbewerb erweitert

Abb. 2: Vergleich der Geschäftsprozesse von nicht-vertikalen und vertikalen Playern



Quelle: KPMG (o.J.): Vertikalisierung im Handel. Auswirkungen auf die zukünftige Absatzwegestruktur. Köln.

<sup>3</sup> KPMG (o.J.): Vertikalisierung im Handel. Auswirkungen auf die zukünftige Absatzwegestruktur. Köln.

sich vom bisherigen Wettbewerb zwischen Einzelhandelsbranchen und Einzelhandelsbetrieben zum Wettbewerb zwischen Einzelhandel und Dienstleistungen. Gerade auch der Lebensmitteleinzelhandel steht z.B. in zunehmendem Maße im Wettbewerb mit der Gastronomie (sog. „Kampf um den Magenanteil“).

In erster Linie sind neue Handelsformen mithin das Ergebnis des Zusammenspiels gewandelter Konsumentenansprüche, intensiveren Wettbewerbs und steigender Wachstumsziele auf der Herstellerseite sowie neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (Schögel; Tomczak 1999: 12). Neue Angebotsformen können aber ebenso Ausdruck sich ändernder politisch-rechtlicher Bedingungen sein (siehe Zentes; Swoboda 1999), wie etwa neue Ladenöffnungszeiten oder Genehmigungsverfahren. Zukünftig wird vermutlich auch der demographische Wandel in Deutschland erhebliche Veränderungen des Konsumverhaltens nach sich ziehen (eine ausführliche Darstellung veränderter Rahmenbedingungen findet sich in Abschnitt 2), die ihrerseits Rückwirkungen auf die Einzelhandelsstruktur haben werden.

Die veränderten Rahmenbedingungen haben das Erscheinungsbild des stationären Handels nachhaltig geprägt. Neben weitreichenden Veränderungen des stationären Handels eröffnen neue Markt- und Wettbewerbsbedingungen Entwicklungsmöglichkeiten für den nicht stationären Handel. Alternative Vertriebswege bieten Potenzial zur Erschließung neuer Absatzgruppen. Löst man sich beispielsweise von der Vorstellung, dass für den Verkauf und Kauf ein direkter Kontakt des Kunden mit der Ware in einer stationären Verkaufsstelle notwendig ist, bieten sich vielfache Möglichkeiten für eine neue und innovative Gestaltung des Weges der Ware zum Kunden (Schögel; Tomczak 1999).

Im folgenden werden die vor dem Hintergrund des Arbeitskreises besonders relevant erscheinenden Angebotsformen in ihren Grundzügen charakterisiert. Tiefer gehende Analysen für ausgewählte neue Handelsformen finden sich in nachfolgenden Beiträgen. Der Überblick stellt zunächst die Entwicklung von Shopping-Centres und ihrer Standortwahl in Deutschland dar. Die neuen stationären Angebotsformen sind in der Regel innovative Shopping-Centre-Konzepte, die durch qualitative Veränderungen traditioneller Zentren entstanden sind.

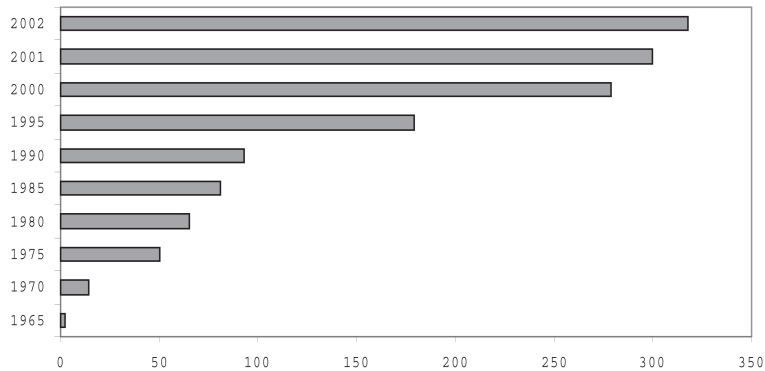
### *Entwicklung von Shopping-Centres in Deutschland im Zeitablauf*

Shopping-Centres bzw. Einkaufszentren sind im Zeitablauf gewachsene oder als Einheit geplante Ansammlungen von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, die als zusammengehörig empfunden werden. Diese Zentren – in Form von überdachten Gebäudekomplexen, Passagen und Galerien – weisen eine breite Mischung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben auf. Die Bedeutung von Shopping-Centres als Handelsform hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte kontinuierlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Abb. 3).

Am 1. Januar 2002 gab es in Deutschland 318 Shopping-Centres mit einer Gesamtfläche von mehr als 10 Millionen m<sup>2</sup>. Zum Vergleich: im Jahr 1965 gab es in Deutschland lediglich zwei Shopping-Centres. Eine besonders dynamische Entwicklung der Shopping-Centres setzte zu Beginn der neunziger Jahre ein. Der durch die Wiedervereinigung forcierte Boom führte



Abb. 3: Anzahl der Shopping-Centres in Deutschland, 1965-2002



Quelle: Groner; Pitroff (2000: 6); Auskunft des Europäischen Handelsinstituts (2002).

von 1990 bis 1995 mit einem Anstieg von 93 auf 179 Center nahezu zu einer Verdoppelung der Center in Deutschland innerhalb von nur fünf Jahren. Die durchschnittliche Verkaufsfläche der Shopping-Centres lag zu Beginn des Jahres 2002 bei 31.800 m<sup>2</sup> (vgl. Tab. 1). Seit der Eröffnung der ersten Shopping-Centres in Deutschland schwankt ihre durchschnittliche Größe kaum. Allenfalls lässt sich feststellen, dass die Durchschnittsgröße der Center wegen der steigenden Zahl kleinerer Innenstadtzentren seit 1995 leicht abgesunken ist (Axel Springer Verlag 2000).

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt deutliche Veränderungen hinsichtlich der Standortwahl für Einkaufszentren. Von 1990-1995 boomten die Einkaufszentren auf der „Grünen

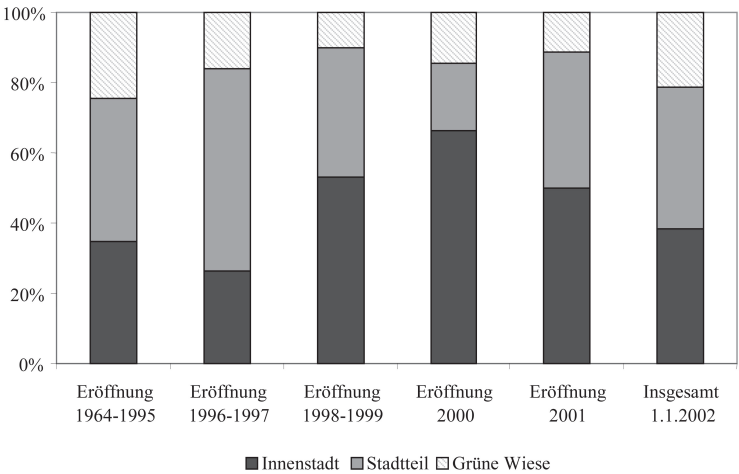
Tab. 1: Zahl und Größe von Shopping-Centres in Deutschland

Stand: 1. Januar	Zahl der Shopping Center	Gesamtfläche in qm	Fläche je Center in qm
1965	2	68.000	34.000
1970	14	458.000	32.800
1975	50	1.545.000	30.900
1980	65	1.956.500	30.100
1985	81	2.413.800	29.800
1990	93	2.780.700	29.900
1995	179	6.019.500	33.600
2000	279	9.212.200	33.000
2001	300	9.712.000	32.400
2002	318	10.121.000	31.800

Quelle: Groner; Pitroff (2000: 6); Auskunft des Europäischen Handelsinstituts (2002).

Wiese“. Insbesondere in Ostdeutschland gab es einen immensen Zuwachs der Verkaufsflächen im Stadtumland. Nach einer Phase der Suburbanisierung des Handels weist der gegenwärtige Trend in Richtung von innerstädtischen Standorten und zentralen Innenstadtlagen (vgl. Abb. 2). Insbesondere seit 1995 sind innerstädtische Center und Stadtteil-Center stark auf dem Vormarsch. Der Anteil der Neueröffnung mit Standorten auf der Grünen Wiese lag im Jahr 2001 bei nur 11% – einem im Vergleich zu den Vorjahren geringen Wert.

Abb. 4: Neue Einkaufszentren nach Standortlage



Quelle: Groner; Pitroff (2000: 6); Auskunft des Europäischen Handelsinstituts (2002).

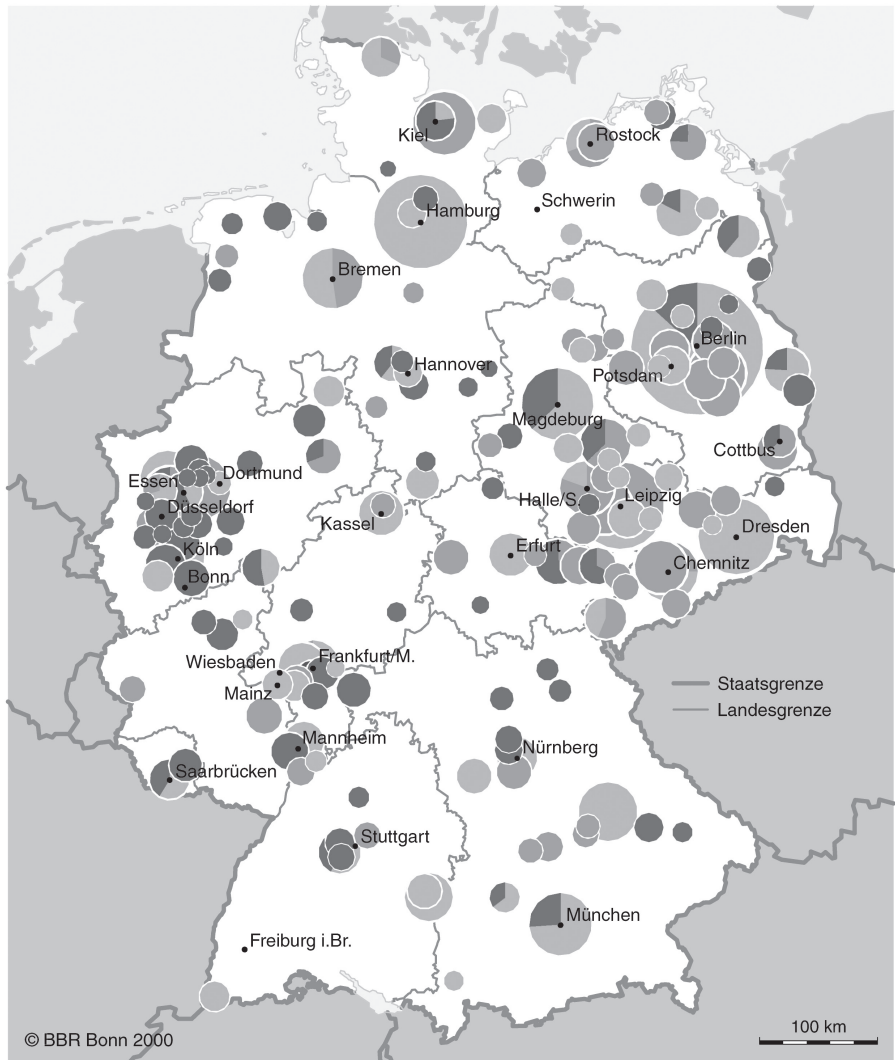
Zu Beginn des Jahres 2002 entfielen von allen Shopping-Centres 38,3% auf Innenstadtlagen, 40,6% auf Stadtteile und 21,1% auf die „Grüne Wiese“. Bei den Marktanteilen unterschiedlicher Standorttypen des Einzelhandels zeigt sich eine klare Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland. So liegt der Marktanteil von nicht integrierten Standorten des Einzelhandels in Ostdeutschland bei etwa 42%. In Westdeutschland lag dieser Anteil hingegen im Jahr 2000 bei 29% (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Marktanteile von Standorttypen des Einzelhandels

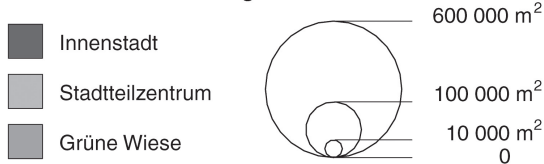
	Innerstädtische Zentren	Nebenzentren und Streulagen	Nicht-integrierte Lagen
Westdeutschland			
1989	48 %	29 %	23 %
2000	49 %	22 %	29 %
Ostdeutschland			
1989	48 %	52 %	-
2000	36 %	22 %	42 %

Quelle: Kulke (2001: 63).

Abb. 5: Räumliche Verteilung von Shopping-Centres in Deutschland



**Gesamte Mietfläche in Shoppingcentern  
mit mehr als 10 000 m<sup>2</sup> Mietfläche  
nach Standorteinordnung**



Datenbasis: EHI Shopping-Center-Report 2000  
Gemeinden,  
Stand 1.1.1998

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

Hinsichtlich der Standortwahl für Shopping-Centres gibt es ganz erhebliche räumliche Differenzierungen innerhalb Deutschlands (vgl. Abb. 3). Dies gilt nicht nur für Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern bspw. auch zwischen Norddeutschland und dem Ruhrgebiet.

Nicht nur die Standortwahl für Shopping-Centres ist einem zeitlichen Wandel unterworfen. Es zeigen sich ebenso qualitative Veränderungen der Angebotsstruktur, die teilweise so umfassend sind, das vom Entstehen neuer Handelsformen gesprochen wird. Folgt man der Klassifizierung von Weinberg; Besemer (2001) dann entsteht seit Anfang der 90er Jahre eine neue Generation von Shopping-Centres. Charakteristisch für den Wandel der Angebotsstruktur sind die zunehmenden Nutzungs- und Funktionsmöglichkeiten innerhalb der Center (vgl. Tab. 3, s. nächste Seite). Beobachtbar ist auch eine „Auflösung von Branchengrenzen“, etwa zwischen Einzelhandelsbranchen (z.B. Verkauf von Textilien und Computern bei Aldi) oder zwischen Einzelhandel und Dienstleistungen (z.B. Kosmetikstudio oder Friseur im Drogeriefachmarkt).

Kennzeichnend für die neueren Entwicklungen im Einzelhandel ist die zunehmende Verknüpfung von Einkauf und Erlebnis – aber auch von Handel und Dienstleistungen – in großen Einkaufszentren. Das tragende Konzept des „Erlebnishandels“ weist in Richtung auf eine Integration von Handel und Freizeit, die in besonders starker Form in Urban-Entertainment-Centres vorzufinden ist. Um auf die wachsende Erlebnisorientierung der Kunden beim Einkauf eingehen zu können, benötigen erlebnisorientierte Handelsbetriebe Anschluss an Fußgängerzonen, Einkaufsstrassen oder einen Standort in Einkaufszentren oder -passagen, da sich dort häufig auch Gastronomie- oder Freizeiteinrichtungen befinden (Ziehe 1997: 69).

Die Tendenz der letzten Jahre, nicht nur großflächige Shopping-Centres auf der „Grünen Wiese“ anzusiedeln, sondern zunehmend in Innenstadtlagen, wird begünstigt durch neue Möglichkeiten zur Nutzung der Bausubstanz der Innenstädte. Es entstehen neue Angebotsformen auf neuen verfügbaren Flächen, etwa durch Umwandlung alter Bahn-, Post-, Industrie- und Militärgelände, in Einzelhandelsflächen mit sehr guter Innenstadtlage. Auch die Revitalisierung bestehender Objekte wie zum Beispiel der Umstrukturierung von ehemals großflächigen SB-Warenhäusern oder Fachmarktzentren in hochmoderne Einkaufszentren führt dazu, dass in vielen Städten große Areale neu gewonnen und für Handelsagglomerationen neu genutzt werden.

Im Zuge der Strukturveränderungen im Handel sind neue Typen von Shopping-Centres und somit neue Handelsformen entstanden. Im folgenden wird auf ausgewählte, für die Entwicklung im Einzelhandel kennzeichnende, neue Handelsformen näher eingegangen werden. Es werden typenspezifische Standortanforderungen, ihre quantitative Bedeutung und ihr Entwicklungspotenzial aufgezeigt. Die angesprochenen Handelsformen sind Urban-Entertainment-Centres, Factory-Outlet-Centres sowie das Remote Ordering. Es sei noch darauf hingewiesen, dass eine scharfe Abgrenzung zwischen den einzelnen stationären Angebotsformen schwierig ist, weil sie teilweise gemeinsame Merkmale aufweisen.

Tab. 3: Shopping-Centre-Generationen

	1. Generation 1964-1973	2. Generation 1973-1982	3. Generation 1982-1992	4. Generation seit 1992
Standort	„grüne Wiese“ oder stadtpерipher, nach Möglichkeit mit Autobahnanschluss	meist innerstädtisch, gelegentlich auch Trabantenstädte	nahezu ausschließlich innerstädtisch	n.B.*: zunächst „grüne Wiese“; seit ca. Mitte der 90er Jahre bundesweit primär innerstädtisch
Größe	relativ große Objekte	abnehmende Betriebsgröße aufgrund innerstädtischer Standorte (geringe Verfügbarkeit passender Standorte)	weiterhin rückläufige Flächengrößen (ca. 15.000-20.000 m <sup>2</sup> )	n.B.*: zunächst großflächig; heute bundesweit parallele Entwicklung groß- und kleindimensionierter Center
Bauweise	offene Bauweise	geschlossene Bauweise (i.d.R. mit Klimatisierung)	Trend zur Stadtgalerie und Passage	ungebrochener Trend zu Galerien und Passagen; zunehmende Ausdifferenzierung neuer Shopping Center Konzepte; Trend zur Revitalisierung älterer Center
Layout	eine ebenerdige Verkaufsebene	zwei- bzw. mehrgeschossige Ladenstraßen	ein- und mehrgeschossige Verkaufsebenen	
Magnetbetrieb	Kauf- und Warenhäuser	Kauf- und Warenhäuser; vereinzelt schon SB-Warenhäuser	Dominanz von SB-Warenhäusern; z.T. auch Fachmärkte	Fachmarktcenter und SB-Warenhäuser, Gastronomiebetriebe
Parkierung	große, ebenerdige Parkierungsflächen	reduzierte Flächen für Parkierung; mehrgeschossige Parkhäuser		Überbauung ebenerdiger Parkierungsflächen mit Parkhäusern
Nutzungs- und Funktionsmöglichkeiten	monofunktionale Nutzung („Verkaufsmaschine“)	mehrfunktionale Nutzung	vermehrt Versuche, Shopping und Freizeit zu verbinden	stark multifunktional; Schaffung zusätzlicher Einkaufs- und Freizeiterlebnisse (Food-Court, Kino)
Architektur und Gestaltung	einfache, anspruchslose Architektur (Industriebauweise)	dunkle Ladenstraßen ohne Tageslichteinfall; dunkle Materialien mit hell erleuchteten Schaufenstern als Kontrast; Architektur ist im Vergleich zur ersten Generation etwas anspruchsvoller, nach heutigem Maßstab jedoch nicht zeitgemäß und unattraktiv	zunehmende Bedeutung einer anspruchsvollen Architektur; umfassender Tageslichteinfall durch Glasüberdachungen; helle und freundliche Objektpräsentation durch Verwendung hochwertiger Materialien; steigende Wichtigkeit von Image und Corporate Identity	generell attraktive Gestaltung; Revitalisierungsmaßnahmen älterer Objekte erfolgen z.B. durch (Glas-)Überdachung ehemals offener Center, vertikale Vergrößerung, zeitgemäße Innen- und Außenarchitektur etc.

Quelle: Weinberg; Besemer (2001: 522). n.B.\*= neue Bundesländer.

### Urban-Entertainment-Centre (UEC)

Ein UEC ist eine geplante – selten gewachsene – Agglomeration voneinander unabhängiger Einzelhandels-, Dienstleistungs-, Unterhaltungs- und Gastronomiebetriebe, die einer gemeinsamen Planung und Organisation unterliegen (Center-Management). UEC unterscheiden sich von Shopping Centern in erster Linie durch das höhere Gewicht der Unterhaltungskomponente. Bis zu zwei Drittel eines UEC werden für Unterhaltungszwecke und Themenrestaurants reserviert. Ein Drittel verbleibt für den Einzelhandel (Swoboda; Morschett 2001: 105). Weil Einkaufszentren mit forciertem Freizeit- und Unterhaltungsangebot unabhängig vom Standort sind und somit auch auf der grünen Wiese betrieben werden können, trifft der Begriff Urban-Entertainment-Centres in seiner Übersetzung nur vage die eigentliche Bedeutung. Besser wäre der Begriff „Shopping-Centre“ oder „Fachmarkt-Center mit Entertainment-Komponente“ (siehe Groner; Pitroff 2000: 8).

Das Eurohandelsinstitut (zitiert nach Groner; Pitroff 2000: 6) definiert Shopping-Centres oder Fachmarktcenter mit Entertainment-Komponente als Einkaufszentren mit überdurchschnittlicher Ausprägung des Bereichs Freizeit und Unterhaltung unabhängig vom Standort. Die überdurchschnittliche Ausprägung bemisst sich an der Zahl der verschiedenen Entertainmentbereiche, ebenso an deren Fläche. Der Zusatz „mit Entertainment-Komponente“ ist in der Regel gerechtfertigt, wenn mindestens vier der Betriebe/Bereiche aus der nachfolgenden Gruppe von Betriebstypen vor Ort vertreten sind:

- Bowling-/Kegelbahn(-Center), Billard-/Dartstudio, Diskothek, Erlebnisgastronomie, Fitness-/Sportstudio, Kino(-center), Sauna/Solarium, Spielsalon/Spielhalle, Tanzschule/Ballettschule, Theater/Kabarett,
- oder seltener anzutreffen: Ausstellungen/Museen, Jugendclub, Spielbank, Tenniscourt, Veranstaltungs- und Freizeitflächen.

Als Standorte für UEC kommen Citylagen mit einem hohen lokalen Besucheraufkommen und Kaufkraftpotenzial – verstärkt durch Touristenströme – ebenso in Betracht wie außerstädtische Gebiete in Randlagen (Swoboda; Morschett 2001: 105). Die Urbanisierung neuer (inner-)städtischer Flächen durch Nutzung ehemaliger Gewerbebrachen führt dazu, dass in vielen Städten große Areale neu gewonnen und für Handelsagglomerationen neu genutzt werden.<sup>4</sup> Häufig werden brachliegende Industrie- oder Verkehrsflächen am Rande der Innenstädte genutzt. Dadurch entstehen „neue Mitten“ in den Städten, die zwar die „traditionellen Mitten“ aufwerten, die gleichzeitig jedoch eine Konkurrenz bedeuten.

Beispiele für UEC sind das CentrO in Oberhausen, das auf der „grünen Wiese“ entstanden ist. Das CentrO besuchen ca. 25 Mio. Besucher/Jahr in der Einkaufsmall mit ca. 70.000 m<sup>2</sup> und über 200 Handelsgeschäften; der Entertainment-Sektor wird u.a. durch eine Veranstaltungshalle sowie durch ein Multiplex-Kino in der Nähe repräsentiert. Beispiel für ein innerstädtisches UEC sind die Potsdamer-Platz-Arkaden mit etwa 40.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche.

<sup>4</sup> Im Rahmen des Erneuerungsprogramms für ihre Bahnhofsimmobilien beabsichtigt die Deutsche Bahn, zahlreiche Bahnhöfe in Handelsflächen umzuwandeln (z.B.: der Bahnhof Leipzig, Handelsfläche 36.000 m<sup>2</sup>), eine Initiative, welche in der Regel zur Ansiedlung von Einkaufszentren in Innenstadtlagen beiträgt. Der Ausbau der Erlebnis-, Handels- und Dienstleistungsangebote in Bahnhöfen wird derzeit in etwa 1.500 Projekten forciert.

Weil Deutschlands Freizeitanlagenmarkt im internationalen Vergleich noch Nachholbedarf aufweist, wird erwartet, dass internationale Freizeitkonzerne Aktivitäten zur Erschließung des deutschen Marktes entwickeln werden. Derzeit sind eine Reihe von Mega-Malls in Planung. Beispielsweise sollte in Duisburg auf dem Gelände eines ehemaligen Güterbahnhofs ursprünglich das größte deutsche UEC – das Multi Casa – entstehen. Inzwischen ist der Projektumfang gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich reduziert worden. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass es einige Beispiele für nicht realisierte UEC-Projekte gibt. Aufgegeben wurde z.B. das für Dortmund auf dem Gelände des Hauptbahnhofs geplante UFO als Multithemen-Center mit 100.000 m<sup>2</sup> Fläche, von der 40.000 m<sup>2</sup> für den Handel vorgesehen waren.

### *Factory-Outlet-Centres (FOC)/Fabrikverkaufszentren<sup>5</sup>*

Ein an Bedeutung gewinnendes Einkaufsmotiv ist das Smart-Shopping, bei dem hochwertige Markenprodukte zu besonders günstigen Preisen gesucht werden. Direktvermarktungsläden der Markenartikelhersteller und deren Konzentration in Factory-Outlet-Centres entsprechen diesem Trend. Factory-Outlets sind Geschäfte für den Fabrikverkauf/Direktverkauf des Herstellers bei Umgehung des Facheinzelhandels. Die Standortwahl wird durch eine strikte Standorttrennung zum Fachhandel und niedrige Mieten bestimmt. Die Ansiedlung erfolgt meist direkt am Standort des Herstellers. Häufig befinden sich Factory-Outlets an dezentralen Standorten. Factory-Outlets werden auf Flächen von durchschnittlich 500-3.500 m<sup>2</sup> betrieben.

Factory-Outlet-Centres sind eine Weiterentwicklung des traditionellen Fabrikverkaufs. FOC entstehen durch den Zusammenschluss mehrerer Fabrik- bzw. Direktverkaufseinrichtungen der Produktionsunternehmen „unter einem Dach“ bzw. auf einer Fläche. FOC bieten im Unterschied zu herkömmlichen Fabrikverkaufsläden auch ergänzende Dienstleistungen, zumeist auch gastronomische Einrichtungen im Fast-Food-Sektor sowie Freizeitanlagen und Unterhaltung (Promotions, Spielshows, Events) an (o.V. 1999a: 13). Initiatoren von FOC sind Betreibergesellschaften oder Investoren, die mit hohem Ressourcen- und Know-how-Einsatz klassische Distributionsstrukturen verändern. Zielgruppe dieser Betriebsform ist der Verbrauchertyp des Smart Shoppers, der Premiumqualität zu niedrigen Preisen sucht (Kleine; Offermanns 2000: 35). In Factory-Outlet-Centres wird hochwertige Markenware umgesetzt (Auslaufmodelle, Überproduktion).

Die Standortanforderungen für FOC sind hoch (Papst; Brambach 1999: 175). Priorität für die Standortwahl von FOC haben Gebiete, die nicht direkt in größeren Agglomerationen liegen. Durch eine solche Standortwahl wird vermieden, dass direkte Konkurrenz zu dem städtischen Facheinzelhandel entsteht. Standorte werden gezielt im weiteren Umfeld von Ballungsräumen gewählt, die sich durch eine sehr gute Erreichbarkeit für ein großes Bevölkerungspotenzial auszeichnen und eine gute Infrastruktur aufweisen. Ferner wird darauf geachtet, dass ein gewisses touristisches Potenzial angesprochen werden kann. Deshalb sind etwa Standorte attraktiv, welche in der Nähe von entsprechenden Touristenzentren und Freizeiteinrichtungen gelegen sind. Nach Kleine und Offermanns (2000: 36) sind die Ideal-

---

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Darstellung der neuen Handelsform FOC findet sich in Kap. 3.2.



standorte der Center in Klein- und Mittelstädten im weiteren Umfeld der Ballungsräume mit sehr guter verkehrlicher Erreichbarkeit. FOC sind überwiegend „Autokundenorientiert“ (Kleine; Offermanns 2000: 6).

Tab. 4: FOC und traditionelle Shopping-Centres im Vergleich

	FOC	Shopping-Centres
Fläche insgesamt	1.500 – 30.000 m <sup>2</sup>	15.000 – 200.000 m <sup>2</sup>
Fläche pro Einzelhändler	75 – 500 m <sup>2</sup>	20 – 20.000 m <sup>2</sup>
Mieter	Hersteller u. Einzelhändler	Einzelhändler u. Dienstleister
Produktpalette	Schmal, definiert durch Überschussware	Breit
Investor/ Entwickler	FOC-Spezialisten Institutionelle Investoren über indirektes Investment	Institutionelle Investoren, Immobiliengesellschaften

Quelle: Zentes; Swoboda, 1999 b.

Das erste FOC wurde Ende der 70er Jahre in den USA eröffnet (siehe zu der Geschichte von FOC in den USA Hahn; Pudema 1998). Dort gibt es inzwischen rund 280 dieser Ladenkomplexe, die bis zu 200.000 m<sup>2</sup> groß sind. In Großbritannien sind es 34 FOC (Stand: 2000). Die Einzelhandelsnische, welche in den Anfangszeiten weit vor die Tore der Ballungszentren verbannt wurde, konnte sich in der Zwischenzeit an unterschiedlichen Standorten bewähren. FOC sind heute in Europa in Stadtrand- und Stadtteillagen ebenso zu finden wie auf dem Land und in Touristenzentren. In Deutschland gibt es bisher zwei in Betrieb befindliche FOC. Einige große FOC sind in Planung. Eine Studie der BBE-Unternehmensberatung kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland ein Potenzial für 20 FOC besteht (siehe Axel Springer Verlag 2000: 21).

Obwohl die Entwicklung der FOC von der Auslegung der raumordnungs- und planungsrechtlichen Gegebenheiten bzw. politischen Entscheidungen bestimmt sein wird, zeigen die ersten Genehmigungen, dass auch hier die Entwicklung nicht aufzuhalten ist (Zentes; Swoboda 1999: 42). Es ist zu vermuten, dass diese Handelsform in Deutschland zukünftig an Bedeutung gewinnen wird.

### *Remote Ordering*

Das Remote Ordering gehört, aufgrund der Bedeutungszunahme des Internets und der diesem Medium inhärenten Möglichkeiten für den Hersteller, sich den direkten Weg zum Konsumenten zu erschließen und den Handel auszuschließen, zu den in jüngster Zeit am stärksten diskutierten neuen Vertriebswegen. In einer weiten Fassung gehören zum Remote Ordering aber nicht nur E-Commerce und TV-Shopping, letzteres via traditionelle Angebote im TV und via TV-Shopping-Kanäle (wie H.O.T., QVC). Vielmehr sind hierzu alle Formen der PC-, Telefon-, Fax- und Post-Bestellung zu zählen sowie alle damit korrespondierenden For-

men der logistischen Zustellung und Abholung; diese bilden die eigentliche Herausforderung des Home-Shoppings. Der Marktanteil des traditionellen Versandhandels wächst stetig (Zentes; Swoboda 1999 a).

Home-Shopping-Vertriebswege zeichnen sich dadurch aus, dass der Kunde die Möglichkeit erhält, unabhängig von den Verkaufsanstrengungen des Anbieters Produkte und Leistungen zu bestellen. Er agiert im Holprinzip und nutzt für den Kontakt mit dem Hersteller verschiedene unpersönliche Medien, mit denen er die Produkte und Leistungen bestellt. Im Kern basiert dieser Typ auf dem Grundprinzip des Versandhandels. Dem Kunden wird dabei über verschiedene Kontaktmedien die Möglichkeit gegeben, mit dem Anbieter Kontakt aufzunehmen. Dies ist beispielsweise bei CD-ROM sowie auch Homepages, Electronic Malls oder auch im Teleshopping der Fall. Insbesondere durch die neuen Informations- und Kommunikations-Technologien ergeben sich innovative Gestaltungsmöglichkeiten in der distributiven Wertkette (Schögel; Tomczak 1999: 14). Unter dem Schlagwort E-Commerce – die Distribution auf sogenannten elektronischen Märkten – werden zur Zeit insbesondere die Möglichkeit des Internets als neuer und innovativer Vertriebsweg diskutiert (siehe Kap. 3.3).

### *Raumrelevanz der Entwicklung*

Der deutsche Einzelhandel befindet sich in einem Strukturwandel, der durch Angebotsbündelung, Auflösung der Branchengrenzen<sup>6</sup> und Flächenexpansion in Bahn- und Flughäfen, Shopping-Centres, UEC und FOC gekennzeichnet ist. Charakteristisch für die neuen Angebotsformen ist eine immer engere Bindung zwischen Handel, Unterhaltung und Dienstleistungen. Diese Entwicklung zeigt sich gleichermaßen für FOC, UEC und Shopping-Centre, aber auch für Angebote im Internet im Rahmen von E-Commerce. Bei den neuen stationären Einzelhandelskonzepten handelte es sich in ihrer Entstehungsphase zunächst primär um großflächige Center. Inzwischen zeigt sich bundesweit eine parallele Entwicklung von groß- und kleindimensionierten Centern (vgl. Tab. 3). Es gibt mithin ausgeprägte Veränderungen der Handelsformen. Hiermit einhergehend sind Veränderungen in der Standortwahl, welche ihrerseits räumliche Veränderungen nach sich ziehen.

Die Entwicklung seit dem Bau des ersten Shopping-Centres in Deutschland zeigt, dass die Ansiedlungsschwerpunkte des Handels im Zeitablauf erheblich zwischen Raumtypen variieren (vgl. Tab. 1). Nach anfänglicher Dominanz der Standorte auf der grünen Wiese sind gegenwärtig sowohl Innenstädte als auch Flächen außerhalb der Städte attraktive Standorte für die Ansiedlung großflächiger Center.

Die Ansiedlungen von großflächigen Betriebsformen des Einzelhandels hat nachhaltige Standortwirkungen und ist deshalb relevant für die räumliche Entwicklung.<sup>7</sup> Die räumliche Verteilung des Einzelhandels beeinflusst beispielsweise die räumliche Allokation von Umsatz, Arbeitsplätzen, Versorgungsmöglichkeiten, Freizeiteinrichtungen, Beschäftigungsstruk-

---

<sup>6</sup> Hiermit gehen spezifische Probleme für die Raumplanung einher: ist z.B. der eigentlich genehmigte Supermarkt am Ende überhaupt noch ein Lebensmittelbetrieb oder ist das Fitness-Centre am Ende doch ein Sportartikelfachmarkt?

<sup>7</sup> Spezifische räumliche Effekte hat das Remote Ordering, wie etwa E-Commerce (siehe hierzu Kap. 3.3).

turen und der Steuerbasis. Ferner wirkt sich die Veränderung des Standortgefüges – der Zentren-Peripherie-Struktur – auf die Richtung und das Volumen von Verkehrsströmen (Arbeitskräfte, Konsumenten) sowie Logistik und Warendistributionssysteme aus. Diese Effekte dürften wegen der immensen Einzugskraft von Shopping-Centres erheblich sein.

Tab. 5: Entwicklung der Standorte im deutschen Handel

STANDORTE	ZEITRAUM
Dominanz der Stadtkerne und der Wohngebietslagen	Die Nachkriegszeit war geprägt durch den Facheinzelhandel, das Aufkommen von Kauf-/Warenhäusern und von ersten Selbstbedienungsläden.
Drang zur grünen Wiese	Verbrauchermärkte, die außerhalb der Städte auf Autokunden angewiesen waren, und das Aufkommen der ersten Einkaufszentren prägten die sechziger Jahre.
Reaktivierung der Innenstädte	Mit dem Slogan „Rettet die City“ in den siebziger/achtziger Jahren entstand eine Bewegung, die viele Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Innenstädte umfasste, so die Errichtung von Fußgängerzonen und von Einkaufszentren in Form von Passagen und Galerien.
Neue grüne Wiese	Die neunziger Jahre sind durch das Aufkommen von Mega-Malls gekennzeichnet. Mitte der neunziger Jahre entstand mit dem CentrO in Oberhausen die erste Mega-Mall dieser Prägung auf deutschem Boden.
Comeback der Innenstädte	In den letzten Jahren ist ein Comeback der Innenstädte festzustellen. Bahnhöfe beginnen sich zu Konsumtempeln zu wandeln, in Innenstädten entstehen neue Erlebnis-, Handels- und Dienstleistungszentren.

Quelle: In Anlehnung an Zentes; Swoboda 1999 b: 89 ff.

Je nachdem, wo die Ansiedlungsschwerpunkte liegen, erfahren bestimmte Raumtypen, wie etwa Innenstädte oder nicht-integrierte Standorte auf der grünen Wiese, Auf- oder Abwertungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Standortattraktivität. Diese Effekte können auch vorübergehender Natur sein, weil Standortpräferenzen – wie die Historie zeigt – einem zeitlichen Wandel unterliegen. Veränderte Standortpräferenzen und Anforderungen an den optimalen Standort, etwa hinsichtlich der Flächenverfügbarkeit und der großräumigen Lage, haben zudem Implikationen für die Anbieter von Standorten. Mitunter ziehen neue Standortanforderungen Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität nach sich, etwa bezüglich der Infrastruktur. Neue Handelsformen haben mithin vielfältige räumliche Implikationen. Welche zum Tragen kommen und wo die räumlichen Effekte auftreten, hängt von der spezifischen Angebotsform ab.

Hinsichtlich der Ansiedlungsschwerpunkte neuer Handelseinrichtungen gibt es gegenwärtig keine Tendenz, die ausschließlich zur Aufwertung eines bestimmten Regionstyps, etwa von Innenstädten oder dem suburbanen Raum, führt. Während die bevorzugten Standorte für FOC – wegen der Erfordernis guter großräumiger Erreichbarkeit – eher in Stadtrandlagen resp. eher noch stärker räumlich von größeren Ballungszentren abgerückt zu finden

sind, zeigen die aktuellen Zahlen, dass für die Ansiedlung von Shopping-Centres neueren Typs auch Innenstadtlagen an Attraktivität gewonnen haben. Auch die Nutzung von Bahnhöfen und die Revitalisierung alter Gewerbeflächen in Innenstadtlagen, in etwa für UECs, führen zu einer Aufwertung der Innenstädte. Das wachsende Konsumgüter- und Freizeitangebot erhöht die Attraktivität der Innenstädte und ist eine gute Basis für die Anziehung zusätzlicher Kaufkraft. Im Zusammenhang mit der Ansiedlung neuer Center gibt es aber auch Effekte, die in der Tendenz eine Abwertung der Innenstädte nach sich ziehen können. Die Ansiedlung von Shopping-Centres – oder auch Urban-Entertainment-Centres – im sub-urbanen Raum forciert die Konkurrenz für den Einzelhandel in der Innenstadt. So hat ein großflächiges Shopping-Centre in der Peripherie das Potenzial, mehrere kleine Läden in der Innenstadt zu ersetzen und Teile der Kaufkraft bisheriger „Innenstadtkunden“ abzuschöpfen. Deshalb hat der Bedeutungszuwachs von Shopping-Centres möglicherweise eine Ausdünnung des Versorgungsnetzes im Nahbereich zur Folge.

Alles in allem gehen von den neuen Handelsformen keine einheitlichen räumlichen Effekte aus. Die räumliche Wirkung neuer Handelsformen hängt von dem konkreten Fall, den jeweiligen räumlichen Gegebenheiten und der Dimension des jeweiligen Projektes ab. Eindeutig ist jedoch, dass die neuen Handelsformen – die Ballung des Angebotes in Centern – Städte vor neue Herausforderungen stellen. Auch die Raumplanung wird auf die neuen Angebotsformen mit neuen Instrumenten reagieren müssen.

### Literatur

Axel Springer Verlag (2000): Trends im Handel.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): „Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland - Ein Überblick“ (Berichte Band 5), Bonn.

Groner, B.; Pittroff, R. (2000): Shopping-Center: Citylagen dominieren. In: Dynamik im Handel, Nr. 3, 6-8.

Hahn, B.; Pudema, P. (1998): 20 Jahre Factory Outlet Centers in den USA: Zur Übertragbarkeit der US-amerikanischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland. In: AfK II/98, 337-353.

IfH (Hrsg.) (1995): Katalog E. Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft. 4. Ausg., Köln.

Kleine, K.; Offermanns, T. (2000): In Deutschland geplante Factory Outlet Centre. In: Raumforschung und Raumordnung, 58. Jg., Heft 1, 35-46.

KPMG; EHI (2001): Status Quo und Perspektiven im deutschen Lebensmitteleinzelhandel. Köln.

KPMG (o.J.): Vertikalisierung im Handel. Auswirkungen auf die zukünftige Absatzwegestruktur. Köln.

Lademann, R. P.; Treis, B. (1998): Factory-Outlet-Center: Innovation gegen den institutionellen Einzelhandel? In: Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung. Nr. 21, 116-129.

Maderner, S. (1999): Ein unmoralisches Angebot. In: Textil-Wirtschaft. Nr. 12, 44-46.

Papst, O.; Brambach, G. (1999): Kontrovers diskutierte Betriebsformen: Off Price Stores, Factory Outlets und Factory Outlet Center in der Modebranche. In: Tomczak, T. et al. (Hrsg.): Alternative Vertriebswege. 164-183.

Schögel, M.; Tomczak, T. (1999): Alternative Vertriebswege – Neue Wege zum Kunden. In: Tomczak, T. u.a. (Hrsg.), Alternative Vertriebswege. 12-38.

Swoboda, B.; Morschett, D. (2001): Urban Entertainment Center. In: WiSt, 30. Jg., Heft 2, 105-108.

Tomczak, T.; Belz, C.; Schögel, M.; Birkhofer, B. (1999): Alternative Vertriebswege.

Wamser, Ch. (2000): Electronic Commerce – theoretische Grundlagen und praktische Relevanz. In: Wamser, Ch. (Hrsg.): Electronic Commerce – Grundlagen und Perspektiven. 4-67.

- Weinberg, P.; Besemer, S. (2001): Marketing von Shopping Centern. In: Tscheulin, D.K.; Helmig, B. (Hrsg.): Branchenspezifisches Marketing. 515-544.
- Zentes, J.; Swoboda, B. (1999 a): Neue Vertriebswege aus Sicht des Einzelhandels – Erscheinungsformen, Herausforderungen und Strategieoptionen des Handels. In: Tomczak, T. et al. (Hrsg.): Alternative Vertriebswege. 12-38.
- Zentes, J.; Swoboda, B. (1999 b): Standort und Ladengestaltung. In: Dichtl, E.; Lichtenfelder, M. (Hrsg.): Meilensteine im deutschen Handel. 89-122.
- Ziehe, N. (1997): Gibt es einen Trend zur Erlebnisorientierung? In: Müller-Hagedorn, L. (Hrsg.): Trends im Handel. Frankfurt/Main. 51-83.

### 3.2 Factory-Outlet-Centres als Beispiel für Raumstruktureffekte neuer Formen des großflächigen Handels

Wohl kaum eine neue Betriebsform des Handels hat in Deutschland jemals solch kontroverse und erbitterte Diskussionen zwischen Befürwortern und Gegner ausgelöst wie Factory-Outlet-Centres (FOC). Gerade in den ersten Jahren ab 1995/96, nachdem die ersten Ansiedlungsvorhaben der Öffentlichkeit zur Kenntnis kamen, wurden diese Diskussionen – wesentlich beeinflusst durch verschiedene Interessenverbände – in hohem Maße emotionalisiert. Dies führte dazu, dass diese Betriebsform und ihre möglichen raumordnerischen und städtebaulichen Auswirkungen einer sachlichen Analyse und Bewertung in vielen Fällen nicht mehr zugänglich waren. Gerade Gutachter und wissenschaftliche Institute, welche im Rahmen von Raumordnungsverfahren für solche Projekte sich – vor dem Hintergrund der zu jenem Zeitpunkt verfügbaren Erkenntnisse zu Factory-Outlet-Centres – mit solchen Projekten zu beschäftigen hatten, wurden bei bestimmten Ergebnissen verschiedentlich als „Gefälligkeitsgutachter“ diskriminiert und damit bedroht, zukünftig bei öffentlichen Aufträgen mit einem Bannstrahl belegt zu werden (vgl. Vogels 2001: 85 ff).

Auch in der Raumplanung hat diese Betriebsform hektische Betriebsamkeit ausgelöst, was sich nicht nur an der Tatsache ablesen lässt, dass mehrere Bundesländer es für erforderlich gehalten haben, erstmals zu einer einzigen, ganz spezifischen Betriebsform des Handels dezidierte Aussagen in ihre Einzelhandelserlasse aufzunehmen, während für alle anderen Betriebsformen des Handels allgemeine Richtlinien zum großflächigen Einzelhandel<sup>8</sup> als hinreichend erschienen.<sup>9</sup>

Vor dem Hintergrund des hohen Ansiedlungsdrucks durch den Betriebstyp FOC sowie der kontroversen Diskussionen um die damit verbundenen möglichen Auswirkungen ließ im Oktober 1997 das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, eine Grundlagenuntersuchung zu den raumordnerischen und städtebaulichen

<sup>8</sup> Hier erfolgte zumeist eine Differenzierung, welche sich auf „Einkaufszentren“, „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „sonstige großflächige Handelsbetriebe“ beschränkte.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg: Einzelhandelserlass – Bauplanungsrechtliche Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben. Runderlass Nr. 23/2/1999 in Amtsblatt für Brandenburg, Nr. 41, 13.10.1999, 974-992; Senatsverwaltung für Inneres Berlin: Ausführungsvorschriften über großflächige Einzelhandelseinrichtungen für das Land Berlin vom 06.08.2001 in Amtsblatt für Berlin, 51. Jg., Nr. 49, 4.140-4.154.

Auswirkungen von FOC erstellen (vgl. Vogels; Will 1999). Basis dieser Untersuchung waren u.a. die damals verfügbaren Unterlagen und Untersuchungen zu diesem Betriebstyp, Angaben von Betreibern von FOC sowie Recherchen und Gespräche mit beteiligten Akteuren an bestehenden FOC-Standorten in Europa (v.a. Großbritannien). Zwischenzeitlich liegen nun z.T. sehr detaillierte empirische Untersuchungen zum Betriebstyp FOC vor, so dass eine Überprüfung und Neubewertung möglich ist.

Zunächst sind die relevanten Begrifflichkeiten zu definieren:

- Factory-Outlet-Centres sind eine Agglomeration vieler Ladeneinheiten innerhalb eines gemeinsam geplanten Gebäudekomplexes oder einer räumlich zusammenhängenden Anlage, in der Hersteller und vertikal integrierte Einzelhändler Auslaufmodelle, 2.-Wahl-Produkte, Überschussproduktionen etc. unter Umgehung des Einzelhandels an Endverbraucher absetzen. Die Koordination, Organisation und das Marketing erfolgt durch ein Centermanagement.
- Der klassische Fabrikverkaufsladen ist von FOC dadurch abzugrenzen, als bei diesem die Verkaufseinrichtung in (räumlichem) Zusammenhang mit der Produktionsstätte eines Herstellers steht, v.a. von diesem selbst produzierte Waren und nur in geringem Umfang auch Zukaufsortimente vertrieben werden und die Verkaufstätigkeit gegenüber der Produktion nur eine untergeordnete Bedeutung besitzt.
- Bei Off-Price-Centres erfolgt der Verkauf durch Dritte (klassische Einzelhandelstätigkeit), wobei das Sortiment aus nicht regulären Markenwaren besteht (z.B. Überschussware, Auslaufmodelle, Saisonendware, Reklamationsware, 2. Wahl oder Konkurswaren) und ein häufiger Sortimentswechsel erfolgt, wobei sich u.a. auch das Problem der Warenverfügbarkeit stellt (vgl. IfH 1995: 49, Tietz 1985: 77, Lang 1985).

Häufig treten auch Mischformen zwischen Factory-Outlet-Centres und Off-Price-Centres auf. So finden sich in vielen Anlagen gleichzeitig herstellerebetriebene Verkaufseinheiten (Outlet-Stores) ebenso wie Off-Price-Stores.

### *Trends der Entwicklung*

In den USA wie auch in Europa besitzen Fabrikverkaufsstellen seit dem Entstehen der ersten dieser Einrichtungen in der Mitte des 19. Jahrhunderts eine lange Tradition. Diese Verkaufseinrichtungen dienen den Herstellern bis heute vor dem Hintergrund geringer Handlungskosten als Abflussventil für Überproduktionen, Warenretouren und Waren mit kleinen Fehlern.<sup>10</sup> Zu keinem Zeitpunkt hatten diese Fabrikverkaufsstellen weder in den USA noch in Europa eine wesentliche (gesamtwirtschaftliche) Marktbedeutung, wobei gerade auch bedingt durch den Strukturwandel und die damit zusammenhängende Schließung von Produktionsstätten bzw. die Produktionsverlagerung (v.a. bei Bekleidung und Textilien) in sog. „Billiglohnländer“ die Marktbedeutung dieser Form des Direktvertriebs kontinuierlich rückläufig ist.

---

<sup>10</sup> Von diesen Fabrikverkaufsstellen wie auch von Outlet-Stores innerhalb eines FOC müssen Herstellerfilialsysteme unterschieden werden, wie sie z.B. von Unternehmen wie Salamander, Escada und Joop betrieben werden. Hierbei handelt es sich nicht um Fabrikverkäufe, sondern um zumeist herstellerebetriebene Fachgeschäfte bzw. Franchisekonzepte.



### Entstehung und Entwicklung des Betriebstyps FOC in den USA

1974 wurde in den USA in Reading (Pennsylvania) im Rahmen einer Konversionsmaßnahme ein neues Direktvertriebskonzept getestet, das erstmals mehrere Fabrikverkaufsläden verschiedener Hersteller räumlich zusammenfasste. Dieses Konzept wurde schnell weiterentwickelt; im Jahr 1979 eröffnete mit der Belz Factory Outlet Mall außerhalb von Memphis (Tennessee) die erste Anlage, welche viele Outlet-Stores an einem spezifisch für diese Vertriebsform gewählten Standort bündelte. Angestoßen durch den wirtschaftlichen Erfolg dieses Konzeptes verbreiterte sich zunehmend gerade auch die mögliche Mieterbasis: Hersteller begannen Outlets nicht mehr nur als Abflussventil für Retouren und fehlerhafte Waren zu sehen, sondern als „Profit-Centre“. Dazu kamen veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Konkurse im traditionellen Einzelhandel sowie auf der Nachfrageseite neue Konsumpräferenzen der Verbraucher, welche insgesamt zu einem starken Aufschwung der FOC in den USA beitrugen (vgl. Hahn; Pudemat 1998, Pudemat 1998, Ruda 2000). Im Jahr 1990 existierten in den USA bereits 222 FOC mit einer gesamten Bruttomietfläche von ca. 2,61 Mill. m<sup>2</sup>, bis zum Jahr 1995 erhöhte sich die Zahl der FOC auf insgesamt 324 mit einer Fläche von ca. 4,72 Mill. m<sup>2</sup> (vgl. Tab. 6).

Tab. 6: Die Entwicklung der Factory-Outlet-Centres in den USA

Jahr	Anzahl der FOC	Gesamtfläche (GLA) in Mill. m <sup>2</sup>	Gesamtumsatz in		Ø Fläche (GLA) pro FOC in m <sup>2</sup>	Ø Umsatz pro FOC in	
			Mill. \$	Mill. EUR		Mill. \$	Mill. EUR
1990	222	2,61	k. A.	k. A.	11.600	k. A.	k. A.
1991	249	2,99	k. A.	k. A.	11.800	k. A.	k. A.
1992	275	3,27	k. A.	k. A.	11.900	k. A.	k. A.
1993	294	3,66	k. A.	k. A.	12.400	k. A.	k. A.
1994	311	4,13	k. A.	k. A.	13.300	k. A.	k. A.
1995	324	4,72	10.700	8.190	14.600	33,0	25,3
1996	329	5,07	11.600	9.135	15.400	35,3	27,8
1997	312	5,15	12.200	10.775	16.500	39,1	34,5
1998	294	5,32	13.900	12.420	18.100	47,3	42,2
1999	284	5,22	14.300	13.415	18.400	50,4	47,2
2000	278	5,36	k. A.	k. A.	19.300	k. A.	k. A.
k. A. = kein Ausweis möglich GLA = Gross Leaseable Area (Bruttomietfläche)							

Quelle: Value Retail News; GMA-Berechnungen, Umsatzangaben wurden anhand der jeweiligen jahresdurchschnittlichen Wechselkurse von US-\$ auf EUR umgerechnet, entsprechend ist der Einfluss von Wechselkursschwankungen zu berücksichtigen.



In den Jahren 1995/96 ist die Entwicklung der FOC in den USA dann – bezogen auf die Zahl der Anlagen – in eine stagnative und in jüngerer Zeit sogar rezessive Phase eingetreten. Die wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung können wie folgt skizziert werden:

- zunehmende Marktsättigung durch die Multiplikation dieses Betriebstyps; wurden im Jahr 1990 noch insgesamt 40 FOC eröffnet, waren dies im gesamten Jahr 2000 nur noch 5 Anlagen (vgl. Value Retail News 2002);
- Verdrängungswettbewerb der FOC untereinander; attraktive Standorte und leistungsfähige Betreiber setzen sich zunehmend gegenüber weniger geeigneten Standorten und schwachen Betreibern durch;
- Veränderungen im Betriebstypenimage; der Glaube der Verbraucher an die Preisgünstigkeit, die Originalität und Markenqualität der Waren in FOC nimmt ab, verschiedene Hersteller produzieren direkt für ihre Outlets, außerdem führt die Monotonie der Center zu einer steigenden Unzufriedenheit bei den Kunden (vgl. Hahn; Pudemat 1998: 105, Pudemat 1998);
- zunehmende Konkurrenz durch Value-Centres<sup>11</sup>.

Während die absolute Zahl der FOC in den USA rückläufig ist, ist gleichzeitig zu konstatieren, dass nicht nur die durchschnittliche Flächengröße der FOC weiterhin kontinuierlich ansteigt, sondern auch die durchschnittliche Flächenproduktivität. Dies deutet auf einen Marktberaumungsprozess in den USA hin, bei dem v.a. ältere, kleiner dimensionierte Projekte in weniger günstigen Standortlagen unter die Rentabilitätsschwelle geraten und damit aus dem Markt ausscheiden.

Aufgrund eines gegenüber Europa anderen Einkaufsverhaltens, einer z.T. anderen Organisation der vertikalen Beziehungen (Hersteller/Einzelhandel) sowie einer oftmals anderen Stadtstruktur (wie auch Wertigkeit zentraler innerstädtischer Einkaufslagen) ist eine Übertragung von Erfahrungen aus den USA zu den Auswirkungen von FOC auf die europäische Situation nur sehr eingeschränkt möglich (so auch Kleine; Offermanns 1999: 17 f.).

### *Entwicklung des Betriebstyps FOC in Europa*

Ausgehend von den USA wurden ab dem Jahr 1984 in Frankreich und ab 1988 in Großbritannien die ersten FOC entwickelt. Zwischenzeitlich sind in nahezu sämtlichen westeuropäischen Ländern FOC in Betrieb. Aufgrund einer bereits hohen Marktsättigung sowie vergleichsweise detaillierten verfügbaren Daten wird nachfolgend insbesondere die Situation in Großbritannien ausführlich dargestellt.

Die ersten Versuche, dieses Vertriebsformat in Großbritannien zu etablieren, waren – beeinflusst durch die Erfahrungen in den USA – zunächst v.a. durch Herstellerfirmen

---

<sup>11</sup> In Value-Centres werden durchschnittlich 34% der Mietfläche von Outlet-Stores (Herstellerdirektverkauf) belegt, ca. 66% entfallen auf traditionellen Einzelhandel, Dienstleistungen und Freizeitnutzungen (vgl. Value Retail News 2002), insofern findet bei dieser Betriebsform eine Vermischung zwischen dem Konzept eines klassischen Shopping-Centres und eines Factory-Outlet-Centres statt.

getragen.<sup>12</sup> Der eigentliche Aufschwung der Betriebsform FOC setzte jedoch erst ein, als Betreiberfirmen aus den USA (so u.a. McArthurGlen Realty, SD Malkin Properties) in den Jahren 1995/96 in den britischen Markt eintraten. Innerhalb eines vergleichsweise kurzen Zeitraumes bis zum Jahr 2000 wurden in Großbritannien insgesamt 34 FOC mit einer aggregierten Fläche (GLA) von ca. 406.500 m<sup>2</sup> eröffnet, sodass sich in Anbetracht einer Größe des Marktes von ca. 58,8 Mill. Einwohner hier bereits ein vergleichsweise hoher Besatz mit dieser Vertriebsform ergeben hat (vgl. zur Entwicklung in Großbritannien Mintel 2000, Rauh 2000, vgl. Tab. 7).

Tab. 7: Die Entwicklung der Factory-Outlet-Centres in Großbritannien

Jahr	Anzahl der FOC	Gesamtfläche (GLA) in Mill. m <sup>2</sup>	Gesamtumsatz in		Ø Fläche (GLA) pro FOC in m <sup>2</sup>	Ø Umsatz pro FOC in	
			Mill. £	Mill. EUR		Mill. £	Mill. EUR
1992	1	1.980	k. A.	k. A.	1.980	k. A.	k. A.
1993	2	6.500	k. A.	k. A.	3.250	k. A.	k. A.
1994	4	17.270	k. A.	k. A.	4.320	k. A.	k. A.
1995	10	78.040	142	171	7.800	14,2	17,1
1996	14	118.760	224	275	8.480	16,0	19,6
1997	18	157.070	340	492	8.730	18,9	27,3
1998	22	230.070	595	880	10.460	27,0	40,0
1999	30	334.385	970	1.472	11.150	32,3	49,1
2000	34	406.485	1.312	2.154	11.960	38,6	63,4
k. A. = kein Ausweis möglich GLA = Gross Leaseable Area (Bruttomietfläche)							

Quelle: Mintel Retail Intelligence; GMA-Berechnungen, Umsatzangaben wurden anhand jeweiligen jahresdurchschnittlichen Wechselkurse von £ auf EUR umgerechnet, entsprechend ist der Einfluss von Wechselkursschwankungen zu berücksichtigen

In den 34 in Betrieb befindlichen FOC in Großbritannien befanden sich Ende des Jahres 2000 insgesamt 1.729 Outlet-Stores (inkl. Gastronomie, Dienstleistung, Freizeitnutzungen); dies entspricht einer durchschnittlichen Flächengröße eines Outlet-Stores von ca. 235 m<sup>2</sup> und einem durchschnittlichen Umsatz pro Outlet-Store von ca. 1,2 Mill. EUR.

Die flächengrößten FOC in Großbritannien sind (Stand: Ende 2000):<sup>13</sup>

- Cheshire Oaks Outlet Centre, Ellesmere Port (Cheshire), ca. 120 Outlet-Stores, ca. 31.200 m<sup>2</sup> GLA

<sup>12</sup> So im Jahr 1988 der Schuhhersteller Peter Black Ltd. in Hornsea (Humberside) und im Jahr 1993 der Schuhhersteller C&J Clark in Street (Somerset).

<sup>13</sup> Angaben von Mintel 2001: 16 f.

- The Galleria, Hatfield (Hertfordshire), ca. 67 Outlet-Stores, ca. 28.800 m<sup>2</sup> GLA
- Livingston Outlet Centre, Livingston (Scotland), ca. 100 Outlet-Stores, ca. 28.000 m<sup>2</sup> GLA
- Castleford Outlet Centre, Castleford (W. Yorkshire), ca. 85 Outlet-Stores, ca. 23.200 m<sup>2</sup> GLA
- Wales Outlet Centre, Bridgend (Mid Glamorgan), ca. 85 Outlet-Stores, ca. 21.200 m<sup>2</sup> GLA
- Great Western Outlet Centre, Swindon (Wiltshire), ca. 100 Outlet-Stores, ca. 19.100 m<sup>2</sup> GLA

Die FOC-Entwicklung in Großbritannien ist trotz des bereits hohen Besatzes noch längst nicht zum Stillstand gekommen, so befanden sich im Jahr 2001

- FOC mit einer gesamten Fläche von ca. 75.690 m<sup>2</sup> bereits im Bau,
- 11 FOC mit einer gesamten Fläche von ca. 144.120 m<sup>2</sup> besaßen eine Baugenehmigung,
- 2 FOC mit einer gesamten Fläche von ca. 11.040 m<sup>2</sup> im Planungsstadium (vgl. Mintel 2001: 17).

Dazu kamen noch diverse bereits in Bau oder im Planungsstadium befindliche Erweiterungsmaßnahmen bereits in Betrieb befindlicher FOC. Insgesamt ist davon auszugehen, dass verschiedene der FOC-Projekte nicht mehr realisiert werden, da der britische Markt bereits deutliche Sättigungstendenzen zeigt bzw. zumindest manche Teilräume „übersättigt“ sind und der Wettbewerb zwischen den FOC-Standorten an Schärfe deutlich zugenommen hat. Im Jahr 1998 wurde in Großbritannien das erste FOC (Rolling Stock Outlet Centre, Haydock) bereits nach 2 Jahren Betriebszeit wieder geschlossen – hierbei wird es sich zukünftig nicht mehr nur um einen Einzelfall handeln.

Neben Großbritannien hat sich die Vertriebsform FOC auch bereits in anderen europäischen Ländern und hier v.a. in Frankreich etabliert. Zu Beginn des Jahres 2002 befanden sich in

- Frankreich 10 FOC mit insgesamt ca. 141.000 m<sup>2</sup> in Betrieb, 3 weitere waren im Planungsstadium,
- der Schweiz 5 FOC mit insgesamt ca. 41.000 m<sup>2</sup> in Betrieb, 1 weiteres war im Planungsstadium,
- Spanien 6 FOC mit insgesamt ca. 53.000 m<sup>2</sup> in Betrieb, 1 weiteres war im Planungsstadium,
- Italien 5 FOC mit insgesamt ca. 43.000 m<sup>2</sup> in Betrieb, 5 weitere waren im Planungsstadium.

Insgesamt 4 in Betrieb befindliche FOC fanden sich in Schweden, 2 in Belgien und jeweils eines in den Niederlanden, Irland und Österreich, wobei in sämtlichen dieser Länder weitere Planungen zur Ansiedlung von FOC laufen.<sup>14</sup> Damit wird deutlich, dass in Europa z.T. deutli-

---

<sup>14</sup> Eine aktuelle Marktübersicht steht unter dem Download „Factory Outlet Center in Europa“ unter <http://www.gma.biz> zur Verfügung.

che Unterschiede im Besitz mit dem Betriebstyp FOC zu erkennen sind; neben natürlichen Affinitäten (z.B. gemeinsame Sprache), welche den Einstieg v.a. US-amerikanischer Betreiber in einen nationalen Markt befördert haben dürften, hat neben den Marktpotenzialen (Bevölkerung, Kaufkraft etc.) bei dieser unterschiedlichen Entwicklung mit Sicherheit auch die jeweilig mehr oder weniger restriktive planungsrechtliche Situation in den einzelnen Ländern eine nicht unwesentliche Rolle gespielt.

Werden auf Basis der vorliegenden Daten zu den beiden am meisten entwickelten FOC-Märkten – die USA und Großbritannien – durchschnittliche Ausstattungskennziffern berechnet, so ergeben sich bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl im Jahr 2000

- in den USA ca. 1,0 FOC und ca. 19.250 m<sup>2</sup> FOC-Fläche pro 1.000.000 Einwohner,
- in Großbritannien ca. 0,6 FOC und ca. 6.910 m<sup>2</sup> FOC-Fläche pro 1.000.000 Einwohner.

In der Bewertung dieser Ausstattungskennziffer ist zu berücksichtigen, dass in den USA sich viele FOC u.a. hinsichtlich der Flächendimensionierungen in Größenordnungen bewegen, die in Europa bislang nicht einmal ansatzweise zu erkennen und auch zukünftig nicht zu erwarten sind.<sup>15</sup>

#### *Factory-Outlet-Centres in Deutschland – bisherige Entwicklung und aktuelle Situation*

Deutschland, als das bevölkerungsreichste und als eines der kaufkraftstärksten Länder in Europa, gilt aus Sicht der Betreiber von FOC als ein Markt mit hohen Potenzialen für diese Betriebsform. Nachdem internationale Betreiberfirmen bereits mehrere Projekte in Großbritannien und teilweise auch in Frankreich (z.B. McArthurGlen in Troyes 1995) realisiert hatten, rückte auch der deutsche Markt verstärkt in deren Blickfeld. Weitgehend zeitgleich traten etwa im Jahr 1995/96 in einer ersten Welle internationale FOC-Betreiber in den Markt ein, wobei v.a. die Unternehmen McArthurGlen, Value Retail und Morrisson zu nennen sind.<sup>16</sup> Die ersten durch diese Betreiberfirmen verfolgten FOC-Projekte in Deutschland waren Soltau (McArthurGlen), Ingolstadt (Value Retail), Fallingbommel (Value Retail), Eichstätt (McArthurGlen) und Wustermark (Morrisson).

In ihrem Marktauftritt sowie in ihrer Standortstrategie waren zwischen diesen Unternehmen z.T. deutliche Unterschiede festzustellen:

- McArthurGlen verfolgte eine vergleichsweise offensive Strategie, welche sich in einem hohen finanziellen Mitteleinsatz, einer stark steigenden Zahl von gleichzeitig verfolgten Standorten und einer damit verbundenen hohen Medienpräsenz niederschlug.<sup>17</sup> Die Standortstrategie war gekennzeichnet von einer eindeutigen Orientierung auf verkehrsorien-

<sup>15</sup> So besitzt z.B. das FOC in Milpitas (California) eine Fläche von ca. 115.700 m<sup>2</sup> GLA und das FOC in Central Valley (New York) von ca. 78.100 m<sup>2</sup> GLA.

<sup>16</sup> Unmittelbar nach ihrem Markteintritt eröffneten diese Unternehmen Büros und gründeten Gesellschaften mit deutscher Rechtsform, so McArthurGlen in Düsseldorf bzw. Berlin, Value Retail in München und Morrisson in Berlin. Dies illustriert, dass diese Unternehmen sich auf einen längeren Verbleib auf dem deutschen Markt einrichteten.

<sup>17</sup> So wurde McArthurGlen in den Jahren 1998/99 gleichzeitig z.T. an ca. 10-15 geplanten Standorten in Deutschland als Projektbetreiber genannt.

tierte, nicht-integrierte Standorte, wobei Flächendimensionierungen von ca. 20.000 m<sup>2</sup> VK verfolgt wurden;

- Value Retail verfolgte im Marktauftritt eine etwas zurückhaltendere Strategie, indem verschiedene Standorte sukzessive aufbereitet wurden; Value Retail strebte ebenfalls eindeutig verkehrsorientierte, nicht-integrierte Standorte an, wobei Flächendimensionierungen in einer Größenordnung von ca. 10.000 – 12.000 m<sup>2</sup> VK verfolgt wurden;
- Morrisson – von der Ausrichtung im Heimatmarkt Großbritannien eher ein Projektentwickler und weniger ein FOC-Betreiber – zeigte in den verfolgten Flächendimensionierungen ein breites Spektrum, das bei ca. 7.000 m<sup>2</sup> VK als unterem Wert begann. Die Standortstrategie umfasste sowohl städtebaulich integrierte wie auch nicht integrierte Standorte.

Der Markteintritt dieser Betreiberfirmen, Berichte über deren Kapitalkraft sowie mögliche Renditeerwartungen durch den Betrieb von FOC stimulierte in der Folge die Phantasie der deutschen Immobilienwirtschaft.<sup>18</sup> Die neue Immobilienform Factory-Outlet-Centres avancierte zum Top-Thema immobilienwirtschaftlicher Kongresse. Dies stieß eine Entwicklung an, bei der eine Vielzahl von Grundstücksbesitzern, Projektentwicklern und Bauträgern versuchte Standorte aufzubereiten und zur Baureife zu bringen, um diese ggf. an FOC-Betreiber zu verkaufen oder eigenständig dort FOC zu entwickeln.<sup>19</sup> Ebenso stieß der neue Vertriebstyp FOC auf ein großes – aber nicht immer öffentlich geäußertes – Interesse einer Vielzahl von Kommunen, welche Überlegungen anstellten, sich durch die Ansiedlung eines FOC im Standortwettbewerb neu zu positionieren. Die Folge war eine Flut von mehr oder weniger konkreten FOC-Projekten in Deutschland, wobei im Jahr 1998 ein Spitzenwert mit z.T. gleichzeitig mehr als 60 Vorhaben in Deutschland erreicht wurde (vgl. Schmude 2000 a: 3 f.); d.h. es war bezogen auf diese Vertriebsform ein enorm hoher Ansiedlungsdruck festzustellen. Hierbei zeigte sich auch, dass internationale FOC-Betreiber sich ausschließlich für mögliche Standorte in den alten Bundesländern sowie im engeren Verdichtungsraum um Berlin interessierten, während andere FOC-Projekte in den neuen Bundesländern von Projektentwicklern und Bauträgern (ohne FOC-Erfahrung) verfolgt wurden (vgl. Bauer 1998). Allgemein sahen Experten diese Betriebsform bereits „vor dem Durchbruch“ auf dem deutschen Markt (Ruda 1997).

Aufgrund dieses Ansiedlungsdruckes, aber auch bedingt durch spezifische Charakteristika der Betriebsform FOC sowie der nahezu ausschließlich dezentralen Standortlage der geplanten Projekte, formierte sich in Deutschland ein massiver Widerstand, getragen v.a. durch die Einzelhandelsverbände, die IHKs, verschiedene Gewerkschaften, kommunale Verbände, Umweltorganisationen etc. Die wesentlichen Argumente der Gegner umfassten Aspekte wie einen ungleichen Wettbewerb (v.a. durch die Preisgestaltung in FOC) bis hin zu betrieblichen Arbeitsplatz- (z.B. Stellenabbau aufgrund von Umsatzrückgängen) und Existenzfragen (z.B. Betriebsaufgaben), städtebauliche (z.B. Widerspruch zu kommunalen Stand-

---

<sup>18</sup> Dies wurde nochmals dadurch verstärkt, als institutionelle Investoren begannen, in FOC zu investieren. Die Tatsache, dass FOC als neue Anlagemöglichkeit im Portefeuille von solchen Investoren berücksichtigt werden, hat sich zwischenzeitlich sogar noch verstärkt.

<sup>19</sup> So z.B. die FOC-Projekte Kessin (bei Rostock), Heilbronn, Ludwigsfelde.

ort- und Sortimentskonzepten, „Verödung der Innenstädte“) und raumordnerische (z.B. verflechtungsbereichsüberschreitende Wirkungen von FOC) sowie ökologische Aspekte (z.B. Flächenverbrauch, Verkehrsaufkommen, Emissionen).<sup>20</sup> In der Folge wurde eine Vielzahl von Resolutionen und Entschlüssen verabschiedet, welche v.a. an die Genehmigungsbehörden und politischen Entscheidungsträger gerichtet waren und diese auf das mit FOC verbundene Gefährdungspotenzial hinweisen sollten.<sup>21</sup> Eine weitere Zielgruppe des Widerstandes gegenüber der Vertriebsform FOC waren die Hersteller als potentielle Mieter in einer solchen Anlage. Im Falle einer Einmietung in einem FOC wurde den Herstellern von Seiten des Einzelhandels mit Auslistung gedroht und z.T. präventiv Erklärungen der Hersteller eingefordert, grundsätzlich von einer Einmietung in FOC Abstand zu nehmen.<sup>22</sup> Insofern waren auch die vertikalen Beziehungen – das Verhältnis Hersteller/Einzelhandel – einer nicht geringen Spannung ausgesetzt.

Eine nicht zu übersehende Unsicherheit in dem planerischen Umgang mit dieser neuen Einzelhandelsvertriebsform, welche v.a. auch auf nur begrenzt verfügbare abgesicherte Erkenntnisse zu den möglichen Auswirkungen zurückzuführen war, veranlasste die politischen Entscheidungsträger vor dem Hintergrund des hohen Ansiedlungsdrucks, spezifische Vorgaben für eine mögliche Ansiedlung von FOC zu treffen, welche z.T. weit über vergleichbare Vorgaben für sonstige Einkaufszentren bzw. großflächigen Einzelhandel hinausgingen.<sup>23</sup> So bestimmte die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung des Bundes und der Länder (MKRO) vom 03.06.1997:<sup>24</sup>

FOC sind entsprechend der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nur in Oberzentren/Großstädten an integrierten Standorten in stadtverträglicher Größenordnung zulässig. (MKRO 1997: 397)

Damit sah die MKRO die planerischen Standortvoraussetzungen für FOC nicht nur in der Bindung an das zentralörtliche System, sondern konkret an Zentrale Orte der höchsten Stufe, wobei gleichzeitig auch die städtebauliche Integration gegeben sein sollte. Demgegen-

<sup>20</sup> Eine Zusammenstellung der wesentlichen Argumente der Befürworter und Gegner von FOC findet sich in Schmude 2000: 13.

<sup>21</sup> So beispielhaft u.a. die gemeinsame Resolution „Attraktive Innenstädte mit attraktivem Handel. Keine Factory Outlet Center auf der Grünen Wiese!“ des Einzelhandelsverbandes Baden-Württemberg und des Landesverbandes des bayerischen Einzelhandels vom 02.10.1997; die Presseerklärung des Deutschen Städtetages „Für eine Stärkung der Innenstädte – gegen Factory-Outlet-Center auf der grünen Wiese“ vom 24.11.1997; die Presseerklärung des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) „Factory-Outlet-Center bedrohen die Innenstädte“ vom 17.12.1997; die Presseerklärung der Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (BCSD) „Factory Outlets contra lebendige Innenstädte“ vom 17.07.1998; so auch Prieb 2000.

<sup>22</sup> Vgl. o.V.: „Lieferanten, bekennt Farbe!“ In: Textilwirtschaft. Nr. 50/1997, 11.12.1997.

<sup>23</sup> Zu den einzelnen Entschlüssen und Beschlüssen vgl. auch Kleine; Offermanns 1999: 49 f.

<sup>24</sup> Diese Entschließung wurde von allen Bundesländern mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz unterzeichnet; in Rheinland-Pfalz war zu diesem Zeitpunkt ein FOC in Zweibrücken in Planung, das von der dortigen Landesregierung zumindest wohlwollend begleitet wurde. Gerade das FOC-Projekt in Zweibrücken kann als Beleg für die Richtigkeit der Feststellung von Kleine; Offermanns gesehen werden, „dass für politisch gewollte Projekte auch Wege gesucht werden, die den Ermessensspielraum des Rechtsinstrumentariums vollständig ausnutzen (...)“ (1999: 45).



über setzte der am 14./15.05.1998 gefasste Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz im wesentlichen auf eine restriktive Anwendung des vorhandenen planerischen Rechtsinstrumentariums:

Im Hinblick auf die (...) negativen Auswirkungen der Errichtung von Factory-Outlet-Centern vor allem auf den innerstädtischen Einzelhandel und damit auf die innerstädtische Entwicklung wird empfohlen, jedes Vorhaben im Einzelfall sorgfältig zu prüfen und das vorhandene raumordnungsrechtliche und bauplanungsrechtliche Instrumentarium konsequent anzuwenden. (...) Die Wirtschaftsministerkonferenz hält es für erforderlich, die Ansiedlung von insbesondere peripher gelegenen Factory-Outlet-Centern restriktiv zu handhaben und auch länderübergreifend auf Bundes- und europäischer Ebene auf eine solche Handhabungspraxis hinzuwirken.

Die wohl bundesweit restriktivste Haltung nahm die bayerische Staatsregierung ein, welche ankündigte, dass Städte und Gemeinden in Bayern, welche beabsichtigten, auf ihrer Gemarkung ein FOC anzusiedeln, nicht nur von Städtebaufördermitteln ausgeschlossen werden würden, sondern bereits erhaltene Mittel zurückzahlen müssten (vgl. Lausberg 1999: 32). Dies führte u.a. dazu, dass bis auf ein Projekt (Ingolstadt) sämtliche FOC-Vorhaben in Bayern (zumindest vorläufig) aufgegeben wurden.

Vor diesem Hintergrund war der mögliche Ausgang eines Raumordnungsverfahrens zur Ansiedlung eines FOC für Betreiber bzw. Projektentwickler mit großen Unwägbarkeiten und einem nicht geringen finanziellen Risiko verbunden; dies gerade auch, da u.a. Nachbarkommunen oftmals bereits im Vorfeld oder während des Verlaufes eines Raumordnungsverfahrens ankündigten, bei einer ggf. möglichen positiven raumordnerischen Bewertung eines solchen Projektes den Klageweg beschreiten zu wollen.<sup>25</sup> Dies führte u.a. auch dazu, dass sich nur wenige Projektwerber auf eigenes Risiko auf die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens für ein FOC einließen (z.B. McArthurGlen in Soltau, Dommermuth & Pascher in Zweibrücken, Value Retail in Wertheim) und in anderen Fällen die Kosten des Verfahrens die Standortgemeinde zu tragen hatte (z.B. Villingen-Schwenningen).<sup>26</sup> Die weitaus häufigere Folge war, dass gezielt geeignete Standorte gesucht wurden, welche bereits über entsprechendes Planungsrecht (alte Baurechte, Sondergebiete großflächiger Einzelhandel ohne Festsetzungen) verfügten; Beispiele hierfür sind u.a. Ingolstadt, Eichstätt, Wustermark, Kessin. Diese Standorte wurden durch die FOC-Planung sämtlich Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung, wobei die Planungen in Wustermark und Eichstätt nicht nur die Klagen durch den (gesamten bzw. nahezu gesamten) Instanzenweg überstanden, sondern damit letztendlich auf diesem Wege gegen alle Widerstände durchgesetzt wurden.<sup>27</sup> Einen Sonderfall stellte hier das FOC-Projekt in Villingen-Schwenningen dar, das als erstes FOC-

---

<sup>25</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in diesen Verfahren das „St.-Florians-Prinzip“ zu geradezu erstaunlicher Blüte gelangte. So tätigten mehrere kommunale Vertreter von betroffenen Städten in diesen Verfahren eindeutige Aussagen dahingehend, dass diese ein solches Projekt zwar gerne auf der eigenen Gemarkung gehabt hätten, aber versuchen würden, ein FOC auf der Gemarkung einer Nachbargemeinde mit allen Mitteln zu verhindern.

<sup>26</sup> Eine Refinanzierung für die Gemeinde sollte hier nach ggf. positiver raumordnerischer Beurteilung über den Grundstückspreis erfolgen.

<sup>27</sup> FN s. nächste Seite.



Projekt in Deutschland ein Raumordnungsverfahren durchlief, einen positiven Bescheid erhielt und mit keiner einzigen Klage konfrontiert war.<sup>28</sup>

Trotz des zwischenzeitlichen Markteintritts einzelner weiterer FOC-Betreiber (so Outlet Centres International, Prime Retail<sup>29</sup>, Freeport plc<sup>30</sup>) war in etwa ab dem Jahr 2000 bundesweit ein deutlich nachlassender Ansiedlungsdruck durch FOC feststellbar (vgl. Abb. 1). Die Ursachen hierfür lagen nur teilweise in dem anhaltend hohen Widerstand der Organisationen des Einzelhandels etc. sowie in der restriktiven planerischen Behandlung dieser Betriebsform, sondern waren wesentlich bestimmt durch zwei Punkte:

- mit McArthurGlen zog sich der expansivste FOC-Betreiber vom deutschen Markt zurück<sup>31</sup>; Morrisson hat seine Aktivitäten auf dem deutschen Markt eingestellt.

Projektentwickler und Bauträger erkannten zunehmend, dass einerseits auch bei ggf. vorhandenem Baurecht bzw. einer Baugenehmigung für ein FOC viele Standorte für erfahrene Betreiber von FOC nicht interessant und damit unverkäuflich waren, während andererseits die Entwicklung, Vermietung und Betrieb eines Factory-Outlet-Centre Anforderungen an spezifische Managementqualitäten und insbesondere an Kontakte zu Markenproduzenten als potentiellen Mietern stellte, welche sie selbst nicht erfüllen konnten (vgl. Bosshammer 2001).

Die „hübsche Braut“, welche der neue Vertriebstyp Factory-Outlet-Centre einige Jahre in der Phantasie der Immobilienwirtschaft war, hatte sich damit für viele Projektentwickler als kostenträchtiger „Scheidungsfall“ entpuppt.

Im März 2000 eröffnete mit dem „B5 Designer Outlet Center“ in Wustermark auf ca. 10.300 m<sup>2</sup> VK das erste FOC in Deutschland. Im Mai 2001 folgte mit einer Verkaufsfläche von ca. 14.500 m<sup>2</sup> (1. Baustufe) das „Designer Outlet Zweibrücken“. Für eine Reihe weiterer

<sup>27</sup> Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Darstellung im Rahmen dieser Arbeit den Sachverhalt etwas verkürzen muss. So wurde Wustermark allein auf dem Gerichtsweg durchgesetzt; in Eichstädt spielten auch angekündigte Schadensersatzklagen des Betreibers gegen das Land Brandenburg eine gewisse Rolle; in Ingolstadt wurde der Bebauungsplan angegriffen und vom OVG Bayern wegen Abwägungsmängeln aufgehoben, ohne dass hier in dieser Entscheidung der Betriebstyp FOC eine Rolle gespielt hat.

<sup>28</sup> Hierbei spielte sicherlich auch eine Rolle, dass dieses Projekt bei den Innenstadthändlern von Villingen auf große Zustimmung stieß, welche sich hiervon eine Magnetfunktion erhofften, sowie dass Villingen-Schwenningen die Funktion eines Oberzentrums hatte, der Standort städtebaulich integriert war (Innenstadtrand) und das Projekt eine vergleichsweise geringe Flächendimensionierung aufwies.

<sup>29</sup> Aufgrund von Problemen auf dem Heimatmarkt – den USA – stoppte Prime Retail allerdings kurzfristig die gesamten Expansionsvorhaben in Europa und zog sich zurück; nach einer Restrukturierungsphase versucht dieser Betreiber seit dem Jahr 2002 nun wieder auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen.

<sup>30</sup> Freeport sondierte bislang nur mögliche Standorte in Deutschland und konzentriert sich v.a. auf die Entwicklung von Projekten im ausländischen Grenzraum (Elsass, Tschechien).

<sup>31</sup> Dieser Rückzug erfolgte eher überraschend relativ zeitgleich mit der Erteilung der Baugenehmigung für das von McArthurGlen mit bislang hohem zeitlichem und finanziellem Aufwand betriebene FOC-Projekt in Eichstädt. Branchenspekulationen zu den Gründen dieses Rückzugs reichten von einer aufgebrauchten Finanzkraft über eine mangelnde Mieternachfrage an diesem Standort (Fehleinschätzung des Marktes), bis hin zu einer „verlorenen Lust“ (Frustration) am deutschen Markt.

Abb. 6: Nachlassender Ansiedlungsdruck durch FOC – die Veränderung der Marktsituation in Deutschland zwischen den Jahren 1999 und 2001

*FOC-Planungen 1999*



● Factory Outlet Center (Planungsstand Oktober 1999)

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung  
des BBR, Angaben der Länder

Gemeinden,  
Stand 31.12.1998

\*Hinweis: Zwischenzeitlich haben sich zu den in dieser Karte aufgeführten Planungen für FOC zum Stand Oktober 1999 zahlreiche Änderungen ergeben. Der aktuelle Planungsstand nach Angaben der Länder und Recherchen der BBR kann im Internet unter [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de) gesehen werden.

Quelle: BBR; eigene Zusammenstellung

Abb. 6 (Forts.)

*FOC-Standorte und Planungen 2001*



Datenbasis: Datensammlung des BBR  
nach Angaben der Länder

FOC-Projekte wurden Raumordnungsverfahren mit positivem Bescheid abgeschlossen bzw. liegen bereits entsprechende Baugenehmigungen vor, so z.B.

- Eichstätt, ca. 20.000 m<sup>2</sup> VK, Betreiber: McArthurGlen<sup>32</sup>
- Wertheim, ca. 9.800 m<sup>2</sup> VK, Betreiber: Value Retail
- Ingolstadt, ca. 9.400 m<sup>2</sup> VK, Betreiber: Value Retail

In Zusammenhang mit dem nachlassenden Ansiedlungsdruck und der Eröffnung der ersten FOC in Deutschland versachlichte sich die lange Zeit sehr emotional geführte Diskussion um FOC zusehends, wenngleich verschiedene Projekte zumindest auf der jeweiligen regionalen Ebene noch teilweise weiterhin zu erbittertem Widerstand führen. Mit Factory-Outlet-Centres ist nun eine neue Vertriebsform des Einzelhandels auch in Deutschland angekommen.

Rückblickend kann konstatiert werden, dass der Zeitraum seit den ersten Ansiedlungsvorhaben von FOC in Deutschland (ca. 1995/96) bis heute für die Raumplanung eine weitgehend „verlorene Zeit“ war, wenngleich es aber auch gelang, den einen oder anderen – auch aus heutiger Sicht – problematischen FOC-Standort zu verhindern bzw. dessen Entwicklung aufzuschieben. Die hohe Emotionalisierung der Diskussion um diese Vertriebsform, das oftmals vorhandene Lagerdenken (Gegner/Befürworter) wie auch die Politisierung der Auseinandersetzung führte nicht nur zu einer erheblichen Erschwerung einer sachlichen und möglichst objektiven Beurteilung solcher Vorhaben durch die zuständigen Raumordnungsbehörden, sondern machte eine ggf. mögliche zielgerichtete raumordnerische Standortwahl und -steuerung gerade unter Berücksichtigung verschiedener (Standort-) Optionen völlig unmöglich.<sup>33</sup> Immerhin gelang es aber bei jenen Projekten, für die Raumordnungsverfahren durchgeführt wurden, ein zumeist sehr enges planungsrechtliches „Korsett“ durch detaillierte Festsetzungen in den Bebauungsplänen und durch ergänzende städtebauliche Verträge zu schnüren (beispielhaft hier bei den Projekten in Zweibrücken und Wertheim). Allerdings entsprechen die bislang realisierten FOC-Standorte bzw. jene, welche bereits eine Baugenehmigung besitzen, zwar weitgehend den Standortanforderungen der Betreiber, sind jedoch aus städtebaulicher und raumordnerischer Sicht nicht unbedingt immer als optimal zu sehen, da diese entweder auf dem Klagewege durchgesetzt wurden (und sich somit einer raumplanerischen Steuerung weitgehend entzogen) oder in keinem sonstigen Fall mögliche Standortalternativen in Bedacht genommen werden konnten. Hier zeigen Beispiele aus Großbritannien, dass bei einem kooperativen Vorgehen FOC-Betreiber oftmals auch bereit sind, anstelle eines ursprünglich angestrebten Standortes von der Planung vorgeschlagene Alternativstandorte zu akzeptieren und in der Folge zu realisieren, falls die Standortanforderungen und damit die betriebliche Funktionsfähigkeit gegeben sind (vgl. Güttler; Will 1998).

---

<sup>32</sup> McArthurGlen will dieses Projekt abgeben, als möglicher Interessent wird Outlet Centres International (OCI) genannt.

<sup>33</sup> Exemplarisch kann hier der gescheiterte Versuch des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern angeführt werden, im Jahr 1999/2000 im Raum Wittenburg verschiedenste Optionen (unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, städtebaulicher und raumordnerischer Belange) zur Ansiedlung eines FOC zu prüfen.

Dies erfordert allerdings u.a. hinreichende Kenntnisse zu diesen spezifischen Standortanforderungen wie auch zur betrieblichen Funktionsweise von FOC auf Seiten der Planung.

*FOC – Kennzeichen, Merkmale, Funktionsweise und Anforderungen eines neuen Betriebstyps des Einzelhandels*

In der raumordnerischen Beurteilung jedes Einzelhandelsbetriebstyps besitzen Aspekte wie Einzugsgebiet, Kaufkraftabschöpfung, Sortimentsstruktur, Verkehrsaufkommen, etc. eine große Bedeutung. Hier liegen bezogen auf den Vertriebstyp Factory-Outlet-Centres zwischenzeitlich eine Reihe von detaillierten empirischen Untersuchungen vor. Außerdem haben FOC zumindest in ihrer idealtypischen Ausprägung einige besondere Kennzeichen und Merkmale, welche nicht nur als Abgrenzungsmerkmal zu herkömmlichen Einkaufszentren bzw. Shopping-Centres dienen, sondern gerade auch im Rahmen einer bauplanungsrechtlichen Steuerung und Sicherung dieses spezifischen Betriebstyps herangezogen werden können. Beim raumplanerischen Umgang mit dem Betriebstyp FOC sind jedoch auch eine Reihe von Anforderungen für die Funktionsfähigkeit dieser Vertriebsform zu beachten; denn eine pauschale Festlegung eines Betriebstyps auf eine bestimmte Standortlage, eine bestimmte Flächendimensionierung, ein bestimmtes räumliches Einzugsgebiet etc., welche die spezifischen Funktionsanforderungen zu stark einschränken, kann bedeuten, dass eine ökonomisch tragfähige Betriebsführung unter diesen Voraussetzungen nicht mehr möglich ist und dieser damit – unabhängig von den möglichen städtebaulichen und raumordnerischen Auswirkungen – faktisch nicht mehr realisiert werden kann, was einem „Quasiverbot“ eines Betriebstyps gleichkäme.

*Die Standortanforderungen*

Die Standortanforderungen von Factory-Outlet-Centres sind einerseits teilweise deckungsgleich mit jenen anderer großflächiger Einzelhandelsbetriebe (z.B. Shopping-Centres), andererseits sind aber auch deutliche Unterschiede erkennbar. Deckungsgleich sind z.B. grundlegende Standortfaktoren wie verkehrliche Erreichbarkeit, Einsehbarkeit, erschließbares Einzugsgebiet, Kaufkraftpotenzial, Wettbewerbssituation, Flächengröße und -zuschnitt des Areals. Unterschiede bestehen bei FOC dahingehend, als räumlich von größeren Ballungszentren abgerückt wird und die Potenziale aus größeren Distanzen erschlossen werden sollen, während z.B. Shopping-Centres-Standorte an den Ausfallstraßen direkt in den Ballungszentren suchen. Anders als sonstige großflächige Einzelhandelsbetriebe suchen FOC auch nicht die Nähe bestehender Einzelhandelsagglomerationen (dagegen aber durchaus die Nähe von Freizeitzentren), um an den dort vorhandenen Kundenströmen zu partizipieren, die Umfeldsituation stellt sich bei FOC handelsbezogen zumeist als Solitärlage dar. Allgemein können die Standortanforderungen von FOC wie folgt beschrieben werden (vgl. Vogels; Will 1999: 23 f., Lausberg 1999: 9 ff., Schmude 2000 b: 161):

- Die direkte Auseinandersetzung mit dem Facheinzelhandel in größeren Städten bzw. Agglomerationen wird vermieden, da sie auch nicht im Interesse der Hersteller (als potentielle Mieter in einem FOC) liegt.<sup>34</sup> Deshalb kommen vorzugsweise kleinere und mittlere

<sup>34</sup> FN s. nächste Seite.

Städte im weiteren Umfeld von Ballungsräumen in Betracht, wobei von diesen Standorten aus die Potenziale aus größeren Distanzen erschlossen werden sollen.

- Sehr gute verkehrliche Erreichbarkeit, da sich das Einzugsgebiet gegenüber anderen Einzelhandelsbetrieben auf deutlich größere Distanzen erstreckt und das Besucherverhalten in hohem Maße autoorientiert ist.
- Schaffung eines ausreichenden, weitgehend ebenerdigen Stellplatzangebotes (aufgrund eines sehr hohen PKW-Kundenanteils).
- Als Standortlage werden Gewerbegebiete bevorzugt; häufig werden auch teilintegrierte und in Einzelfällen sogar städtebaulich integrierte Standortlagen realisiert, sofern dort die verkehrlichen und flächenmäßigen Ansprüche befriedigt werden können; zentrale Innenstadtlagen kommen dagegen kaum in Betracht.
- In zumutbarer Entfernung muss ein ausreichendes Bevölkerungspotenzial erschließbar sein. Als Faustregel gilt hier, dass innerhalb einer PKW-Fahrdistanz von ca. einer Stunde ein Potenzial von ca. 3 Millionen Einwohnern mit einem zumindest durchschnittlichen Kaufkraftniveau vorhanden sein sollte.<sup>35</sup>
- Nutzung des touristischen Potenzials bestehender Freizeiteinrichtungen am Standort oder im näheren Umfeld bzw. Abschöpfung der Touristenströme auf den Verkehrsachsen in die Feriengebiete. Aus diesem Grund suchen Factory-Outlet-Centres die Nähe stark frequentierter touristischer Einrichtungen (z.B. Freizeitparks) bzw. Räume mit ausgeprägter touristischer Positionierung.

Nur wenige der bislang in Europa realisierten FOC-Standorte erfüllen gleichzeitig sämtliche dieser Standortbedingungen. Während die gute verkehrliche Erreichbarkeit bei nahezu allen diesen Standorten gegeben ist, sind an verschiedenen Standorten keine wesentlichen touristischen Potenziale zu erkennen. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass es sich bei der häufig – gerade auch von Betreiberseite – vorgetragenen Standortanforderung, FOC müssten unmittelbar an oder zumindest in der Nähe einer Autobahnabfahrt lokalisiert sein, um einen Mythos handelt. Mehrere ökonomisch sehr erfolgreiche FOC in Europa belegen aufgrund bereits nicht geringer Distanzen (ca. 5 bis 30 km) zu den nächstgelegenen Autobahnanschlüssen, dass dies bei einem guten Ausbauzustand der zuführenden Verkehrswege die Funktionsfähigkeit eines FOC nicht wesentlich bzw. überhaupt nicht beeinträchtigt. Insofern bieten sich für eine räumliche Standortsteuerung von FOC mehr Optionen als häufig angenommen.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Im Vorfeld der Entwicklung eines möglichen FOC-Standortes prüfen Betreiber aus diesem Grunde die sog. „Retail Sensitivity“ v.a. durch Gespräche mit den Ankermietern; bestehen Vorbehalte bzw. Bedenken dieser wichtigen Mieter gegen einen möglichen Standort, wird dieser nicht weiterverfolgt.

<sup>35</sup> Dies gilt nur für Standorte, welche über keine sonstigen attraktiven Freizeiteinrichtungen im näheren Umfeld bzw. über keine besondere touristische Positionierung verfügen.

<sup>36</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sämtliche bislang in Deutschland realisierten FOC-Standorte bzw. jene, welche eine Baugenehmigung besitzen, relativ unmittelbar an einer Autobahnabfahrt lokalisiert sind.

### *Das Einzugsgebiet und die Umsatzherkunft*

Nicht zuletzt aufgrund des Umstandes, dass der Einkauf in FOC nicht allein unter Versorgungsgesichtspunkten zu sehen, sondern wesentlich von einkaufstouristischen Elementen geprägt ist, können FOC räumlich sehr weitgefasste Einzugsgebiete erschließen. Erst die Bereitschaft der Verbraucher, zum Einkauf in FOC auch größere Distanzen zurückzulegen (geringere Distanzempfindlichkeit) ermöglicht eine Standortwahl und ökonomische Tragfähigkeit von FOC abseits von großen Ballungszentren.

Factory-Outlet-Centres können je nach Standort-, Wettbewerbssituation und Mieterbesatz Einzugsgebiete bis zu ca. 90 PKW-Fahrminuten erschließen.<sup>37</sup> Als Indikatoren für die räumliche Ausstrahlung von FOC können Angaben zur durchschnittlichen Fahrzeit, zur durchschnittlich zurückgelegten Wegestrecke sowie zur räumlichen Umsatzzusammensetzung von in Betrieb befindlichen FOC herangezogen werden, wobei in etwa von einer durchschnittlichen Anfahrtszeit der Besucher von ca. 48-57 PKW-Fahrminuten bzw. einer durchschnittlichen Anfahrtsstrecke von ca. 57-64 km ausgegangen werden kann.<sup>38</sup>

Die vorliegenden Angaben zur räumlichen Umsatzherkunft weisen z.T. große Streubreiten auf:

- Während Colliers-Erdmann-Lewis und Jones-Lang-Wootton im Jahr 1997 beim Cheshire Oaks Designer Outlet Village in Ellesmere Port (GB) zum Ergebnis kommen, dass ca. 23,3% des Umsatzes dieses FOC mit Kunden getätigt werden, welche eine Anfahrtszeit von mehr als 60 Minuten hatten (vgl. Abb. 3 in Vogels; Will 1999: 26), nennt eine andere Untersuchung bei demselben FOC im Jahr 1998 einen Umsatzanteil solcher Kunden von ca. 9% (vgl. Rauh 2000, S. 26)
- Beim Designer Outlet Center Parndorf (A) betrug der Umsatzanteil von Kunden, welche eine Anfahrtszeit von mehr als 60 Minuten haben, im Jahr 2000 ca. 22,9% (vgl. GMA 2000, S. 91).

<sup>37</sup> Teilweise werden in Untersuchungen auch Einzugsgebiete bis zu ca. 120 PKW-Fahrminuten abgegrenzt. Die bislang vorliegenden empirischen Ergebnisse zur räumlichen Kundenherkunft von FOC deuten jedoch an, dass ab ca. 60 PKW-Fahrminuten die Anbindungsintensität deutlich nachlässt und ab ca. 90 PKW-Fahrminuten eine solche kaum mehr nachweisbar ist.

<sup>38</sup> Vorliegende empirische Untersuchungen kommen im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen: die durchschnittliche Anfahrtszeit der Besucher von FOC des Betreibers Prime Retail in den USA betrug im Jahr 1998 ca. 57 Minuten (vgl. Prime Retail), beim Designer Outlet Center Parndorf (A) im Februar 2000 ca. 48 Minuten (vgl. GMA 2000, S. 53); die durchschnittlich zurückgelegte Anfahrtsstrecke der Besucher des Cheshire Oaks Designer Outlet Village in Ellesmere Port (GB) betrug im Juni 1998 ca. 57 km (vgl. Rauh 2000: 25), beim Designer Outlet Center Parndorf (A) im Februar 2000 ca. 64 km (vgl. GMA 2000: 54); bei klassischen Fabrikverkaufsläden in Deutschland ca. 136 km (vgl. Bauer et al. 1999: 21). Eine im April 1999 durchgeführte Repräsentativuntersuchung (n = 2.467) für Deutschland zeigt, dass zwar ca. 60% der Befragten bereit wären, zum Besuch eines FOC eine Fahrtstrecke von bis zu 1 Stunde zurückzulegen, aber „ab einer Fahrdauer von mehr als 90 Minuten geht die Besuchsbereitschaft der Deutschen deutlich zurück“ (GfK).



Diese Ergebnisse illustrieren auch bei Berücksichtigung der dargestellten Streubreiten, dass FOC

- einerseits gegenüber anderen Einzelhandelsbetriebstypen eine deutlich höhere Absatzreichweite, entsprechend räumlich deutlich weiter gefasste Einzugsgebiete und damit eine größere Raumwirkung haben,
- andererseits für eine ökonomische Tragfähigkeit doch wesentlich auch auf Einwohner- und damit Kaufkraftpotenziale angewiesen sind, welche zumindest innerhalb einer PKW-Fahrdistanz von ca. 1 Stunde lokalisiert sein müssen.<sup>39</sup>

Die für eine ökonomische Tragfähigkeit erforderliche weiträumige Ausstrahlung wird als begrenzender Faktor auf die Zahl der möglichen FOC in Deutschland wirken; hier gilt wie bei anderen Einzelhandelsobjekten auch: bei zunehmender Wettbewerbsdichte werden sich leistungsfähige Betreiber an geeigneten Standorten gegenüber weniger leistungsfähigen Betreibern an weniger geeigneten Standorten durchsetzen.

### *Die soziodemographische Struktur der Zielgruppen/Besucher*

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen, dass die spezifischen Zielgruppen des Betriebstyps FOC sich v.a. aus eher einkommenskräftigeren Bevölkerungsschichten zusammensetzen, welche aufgrund einer PKW-Verfügbarkeit über eine entsprechende räumliche Mobilität verfügen.

Für Großbritannien kommt Mintel zu folgendem Ergebnis:

Factory outlet centre shopping is biased towards female ABC1s, embracing both the relatively affluent 55+ group of empty nesters/post-family households, as well as, increasingly, the pre-family, relatively affluent younger adults. It is also evident (...) that there is a strong bias towards working managers and working women, as well as towards better-off families and empty nesters.“ (Mintel 2001: 55)

Demgegenüber scheinen sich die Fabrikverkaufskunden im deutschsprachigen Raum überwiegend aus der männlichen Bevölkerung zu rekrutieren. Die GfK kommt auf Grundlage ihrer Repräsentativuntersuchung für Deutschland zum Ergebnis:

der Schnäppchenjäger (ist) eher männlich, befindet sich im mittleren Alter zwischen 40 und 49 Jahren, hat ein überdurchschnittlich hohes monatliches Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 6.000 DM und wohnt besonders häufig in Bayern und Baden-Württemberg bzw. in Großstädten. (GfK)

Beim Designer Outlet Center Parndorf (A) waren im Februar 2000 54,7% der Besucher männlich, der Altersdurchschnitt aller Besucher betrug 39,3 Jahre, hinsichtlich der Berufsgruppen waren Angestellte mit 38,3% wie auch Selbständige mit 11,4% überdurchschnittlich stark vertreten, 45% der Besucher verfügten über ein Bruttohaushaltseinkommen von mehr als 2.905,— EUR pro Monat<sup>40</sup> und der Anteil der 2 bis 4-Personenhaushalte

<sup>39</sup> Dies ist nur dann nicht erforderlich, wenn im direkten Standortumfeld eines FOC eine hochfrequentierte touristische Einrichtung lokalisiert ist (Beispiel: La Vallée Shopping Village bei Eurodisney Paris).

<sup>40</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass wesentliche Teile des Einzugsgebietes ein z.T. deutlich unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau aufweisen (z.B. Burgenland, Ungarn, Slowakei).

war – bezogen auf den Durchschnitt in Österreich – überproportional stark ausgeprägt, während die Single-Haushalte deutlich unterproportional vertreten waren; die durchschnittliche Haushaltsgröße der Befragten betrug 2,8 Personen/Haushalt (vgl. GMA 2000: 47 ff.).

Der Betreiber Prime Retail nennt für seine Standorte in den USA ein durchschnittliches Haushaltseinkommen der Besucher von ca. \$ 49.900 p.a., ein Durchschnittsalter von 43,5 Jahren und eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,9 Personen pro Haushalt (vgl. Prime Retail).

Ein ähnliches Bild zeichnet auch die Studie der Universität Mannheim bezogen auf klassische Fabrikverkaufsläden:

Ein hoher Anteil der Besucher ist gut ausgebildet und finanziell nicht schlecht gestellt. 64% der Befragten verfügen über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von über 3.500 DM, und mehr als 40% der Interviewpartner haben die (Fach-)Hochschulreife erworben. Das Durchschnittsalter liegt bei 34 Jahren, nur 10% der Untersuchungsteilnehmer sind über 50 Jahre alt. Lediglich bei 44% der Auskunftspersonen leben mehr als zwei Personen im Haushalt. Auffällig sind vor allem das hohe Bildungs- und Einkommensniveau sowie die große Anzahl junger Kunden. Die Vorstellung, dass in Factory Outlets nur jene anzutreffen sind, die sich den Kauf im Fachgeschäft nicht leisten können, trügt also. Die Kunden entsprechen eher dem Bild des jungen, gebildeten, gutsituierten ‚Smart Shopper‘, der heute im Fabrikladen und morgen im Fachhandel einkauft. (Bauer et al. 1999: 22)

Damit ist davon auszugehen, dass eher einkommensschwache sowie sehr wohlhabende Bevölkerungsschichten keine nennenswerte Einkaufsorientierung in Richtung auf FOC aufweisen und nicht zu den Kernzielgruppen eines FOC zählen; erstere, weil diese sich den Einkauf von Markenprodukten auch in einem FOC kaum leisten können, letztere, weil FOC weitgehend nicht deren Anspruchsniveau an Produktqualität (d.h. keine 2. Wahl, Retouren oder Auslaufmodelle) und nicht deren Einkaufsstättenwahlverhalten entsprechen.

Damit kann der Vertriebstyp FOC ein nicht geringes Zielgruppenpotenzial ansprechen. In Großbritannien besuchten im Jahr 2000 insgesamt 38% der Bevölkerung über 15 Jahre zumindest einmal ein FOC, dies entspricht einem Potenzial von ca. 18,4 Millionen Konsumenten bzw. ca. 31% der britischen Gesamtbevölkerung<sup>41</sup> (vgl. Mintel 2001: 55).

#### *Das spezifische Einkaufsverhalten der „Outlet-Shopper“ und deren Verkehrsmittelwahl*

Bezogen auf den Betriebstyp FOC ist von einem ganz spezifischen Einkaufsverhalten der Verbraucher auszugehen, das mit den Begriffen „Schnäppchenjagd“ oder „Smart Shopping“ umschrieben werden kann. Wie bereits beim Discount-Shopping steht auch beim Smart Shopping der Preis im Vordergrund, allerdings bei letzterem in enger Verbindung mit dem Markencharakter der Waren; d.h. der Smart Shopper sucht keine billigen Marken, sondern Marken möglichst billig (vgl. Vogels; Will 1999: 42).

---

<sup>41</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich in Großbritannien zwischenzeitlich um einen entwickelten FOC-Markt handelt. Im Jahr 1996 betrug der Anteil der Bevölkerung über 15 Jahre, welcher mindestens einmal in diesem Jahr ein FOC besuchte, ca. 6% (vgl. Mintel 2001: 30).

Der wesentliche Anlass zum Besuch eines FOC stellt eindeutig die Möglichkeit zum günstigen Einkauf von Markenartikeln dar; so nannten ca. 64,0% der Besucher des FOC Parndorf ( $n = 1.021$ ) dies als wichtigsten Grund für ihren Besuch, während die Angebotsvielfalt an zweiter Stelle nur von 14,5% als Hauptbesuchsgrund angegeben wurde (vgl. GMA 2000: 64). Damit korrespondiert auch, dass ca. 58,1% der befragten Besucher des FOC Parndorf insbesondere aufgrund der Tatsache die Region Neusiedler See aufgesucht haben, dass es hier ein solches FOC gibt, ca. 50,3% der Besucher konstatierten sogar, dass sie ohne ein solches Angebot diese Region nicht besucht hätten (vgl. ebd.: 62). Wie die Befragungsergebnisse weiterhin illustrieren, wird der Besuch eines FOC überwiegend als (einkaufstouristisch geprägter) Ausflug mit Begleitung (v.a. Freunde und Verwandte) geplant, d.h. spontane und alleingeführte Besuche sind eher selten.

Das spezifische Einkaufsverhalten der Verbraucher bezogen auf FOC ist neben der bereits beschriebenen geringen Distanzempfindlichkeit (vgl. Kapitel 3.2) gekennzeichnet von einer vergleichsweise geringen Besuchshäufigkeit, wobei vorliegende Untersuchungen durchschnittliche Werte von ca. 3,5 bis 5 Besuchen pro Jahr nennen.<sup>42</sup> Weiterhin ist der Besuch eines FOC von einer – gegenüber anderen Einzelhandelsbetriebsformen – zeitlich eher ausgedehnten Aufenthaltsdauer geprägt, welche in einer Größenordnung von durchschnittlich ca. 126-170 Minuten – d.h. zwischen ca. zwei und drei Stunden – liegt.<sup>43</sup>

Gleichzeitig ist – u.a. bedingt durch die hohen zurückgelegten Distanzen – eine außerordentlich hohe PKW-Orientierung festzustellen; so weisen dezentral gelegene FOC-Standorte einen PKW-Kundenanteil von ca. 94 bis nahezu 100% auf, während städtebaulich mehr oder weniger integrierte Standorte hier PKW-Kundenanteile von ca. 58 bis 84% besitzen. Der PKW-Besetzungsgrad beläuft sich auf ca. 2,4-2,6 Personen pro PKW.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Im Einzelnen kommen die vorliegenden Untersuchungen hier zu folgenden Ergebnissen: durchschnittlich 5 Besuche pro Jahr beim FOC Cheshire Oaks (GB), 29% waren Erstbesucher und 33% regelmäßige Besucher (vgl. Rauh 2000: 26); durchschnittlich 3,5 Besuche pro Jahr beim FOC Parndorf (A), 32,7% waren Erstbesucher und 67,3% mehr oder weniger regelmäßige Besucher (vgl. GMA 2000: 57 f.). Bezogen auf die britische Bevölkerung im Alter über 15 Jahre besuchten im Jahr 2000 ein FOC 15% einmal, 10% zweimal, 6% dreimal, 3% viermal und 6% fünfmal und mehr; 39% haben noch nie ein FOC besucht, wollen dies aber in der Zukunft tun, und 20% haben noch nie ein FOC besucht und haben dies auch zukünftig nicht vor (vgl. Mintel 2001: 39).

<sup>43</sup> Im Einzelnen kommen die vorliegenden Untersuchungen hier zu folgenden Ergebnissen: durchschnittlich 2 Stunden und 6 Minuten bei den FOC von Prime Retail in den USA (vgl. Prime Retail); durchschnittlich 2 Stunden und 50 Minuten beim FOC Bicester Village (GB), ca. 76% der Besucher hielten sich länger als 2 Stunden in diesem FOC auf (vgl. Southern Tourist Board 2000: 16); durchschnittlich 2 Stunden und 15 Minuten beim FOC Parndorf (A), von den Besuchern halten sich ca. 3,7% weniger als 1 Stunde, ca. 28,2% zwischen 1 bis unter 2 Stunden, ca. 37,8% zwischen 2 bis unter 3 Stunden, ca. 20,0% zwischen 3 bis unter 4 Stunden und ca. 9,7% 4 Stunden und länger in dem FOC auf (vgl. GMA 2000: 58 f.).

<sup>44</sup> Im Einzelnen kommen die vorliegenden Untersuchungen hier zu folgenden Ergebnissen: ca. 95% PKW-Kunden beim FOC Cheshire Oaks (GB), dezentraler Standort mit relativ guter ÖPNV-Anbindung (vgl. Rauh 2000: 24); ca. 99,6% PKW-Kunden beim FOC Parndorf (A), dezentraler Standort mit mangelhafter ÖPNV-Anbindung (vgl. GMA 2000: 55); ca. 94% PKW-Kunden beim FOC Hornsea (GB), dezentraler Standort, ca. 58% beim FOC Street, Innenstadtrandlage, ca. 84% beim FOC Hartlepool, Lage in Wohngebiet (vgl. Vogels; Will 1999: 31); ca. 96% PKW-Kunden beim FOC Bicester Village (GB), dezentraler Standort in fußläufiger Entfernung zum Ortskern von Bicester (vgl. Southern Tourist Board 2000: 16) durchschnittlich ca. 2,37 Personen pro PKW beim FOC Cheshire Oaks (GB) (vgl. Rauh 2000: 24); durchschnittlich ca. 2,6 Personen pro PKW beim FOC Parndorf (A) (vgl. GMA 2000: 59).

Damit reflektiert das spezifische Einkaufsverhalten der Verbraucher bezogen auf den Betriebstyp FOC in besonderem Maße eine enge Verknüpfung von Freizeitgestaltung und Einkauf, welche wesentlich von Motiven wie der Schnäppchenjagd nach Markenwaren getragen und von einer hohen PKW-Orientierung bei geringer Distanzempfindlichkeit gekennzeichnet ist.

### *Die Besonderheiten der Flächenkonzeption und des Betriebstypenmix eines FOC*

In der baulichen Struktur eines FOC haben sich in den vergangenen Jahren v.a. drei unterschiedliche Center-Typen herausgebildet (vgl. Abb. 7):

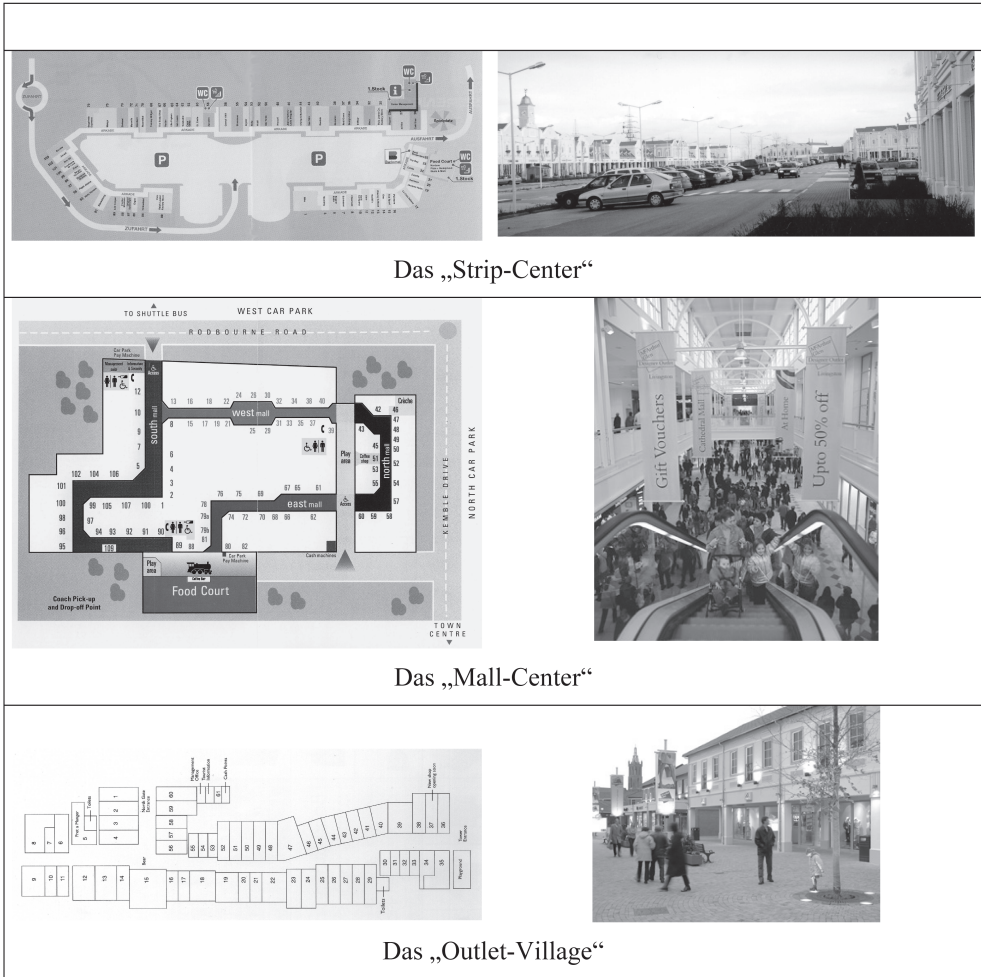
- das „Strip-Center“. Bei dieser Form sind die Ladeneinheit linear, in L-Form oder auch in der Form eines Hufeisens an oder um einen Parkplatz angeordnet.
- das „Mall-Center“. Bei dieser Konzeption handelt es sich um eine geschlossene Bebauung, die mehrere Etagen (zumeist jedoch maximal zwei Etagen) haben kann und einem normalen Einkaufszentrum ähnelt.
- das „Outlet-Village“. Der Village-Stil kopiert die Form eines gewachsenen Dorfes (oder Marktplatzes), indem die Ladenlokale um zusammenhängende kleinere Plätze oder nachgebaute Dorfstraßen gruppiert werden. In diesem Zusammenhang werden architektonisch zumeist regionale und landestypische Merkmale in den Baustil einbezogen.

Während die gesamte Flächendimensionierung eines FOC sowie die einheitliche Architektur im wesentlichen anderen Einkaufszentren (Shopping-Centres) entspricht, wird allerdings bereits aus der Flächenkonzeption der verschiedenen Centertypen von FOC (vgl. Abb. 7) ein bedeutendes Unterscheidungsmerkmal erkennbar. Anders als bei Shopping-Centres fehlen bei einem FOC Betriebseinheiten, welche innerhalb der Anlage eines FOC selbst das Merkmal der Großflächigkeit erfüllen. Bei einem Shopping-Centre besitzen diese sog. Anker- oder Magnetbetriebe im Rahmen des Betriebstypenmix eine wesentliche Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des gesamten Centers; in einem FOC findet sich demgegenüber zumeist nur ein Betriebstyp: das herstellerbetriebene Fachgeschäft (vgl. Vogels; Will 1999: 21 f.). Die (Kunden-)Attraktivität eines FOC und damit dessen räumliche Ausstrahlung basiert auf der sog. „Collective Pulling Power“ der Bündelung vieler Ladeneinheiten innerhalb der Anlage, wobei dem Markenangebot und der Markenqualität und hier einzelnen Premiummarken (bzw. Top- oder A-Marken) eine besondere Bedeutung zukommt<sup>45</sup>.

Von Bedeutung für die Funktionsfähigkeit eines FOC ist (neben den Standortfaktoren) weiterhin, dass die Gesamtverkaufsfläche wie auch die Anzahl der einzelnen Ladeneinheiten eine gewisse „kritische Masse“ besitzt. Aufgrund bislang vorliegender Erfahrungen ist hierbei davon auszugehen, dass diese „kritische Masse“ als Mindestgröße in etwa eine gesamte

<sup>45</sup> In verschiedenen FOC in Europa finden sich auch einzelne Ladeneinheiten, welche über der Schwelle zur Großflächigkeit liegen. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass solche großflächigen Ladeneinheiten für die betriebliche Funktionsfähigkeit eines (konzepttreuen) FOC grundsätzlich nicht erforderlich sind.

Abb. 7: Beispiele für verschiedene bauliche Centertypen von FOC



Quelle: Centerprospekte von McArthurGlen und Value Retail; Photos von McArthurGlen und der GMA; eigene Zusammenstellung

Verkaufsflächendimensionierung in einer Größenordnung von ca. 7.000-8.000 m<sup>2</sup> bzw. eine Gesamtzahl von ca. 35-40 Outlet-Stores umfasst.<sup>46</sup>

Üblicherweise wird ein FOC in verschiedenen, zeitlich versetzten Bauphasen realisiert, wobei bereits die 1. Phase die o.g. „kritische Masse“ umfassen muss. Entsprechend der genehmigten Gesamtfläche sowie der Mieternachfrage<sup>47</sup> erfolgt dann in diesen Phasen ein weiterer Ausbau des Angebotes; in diesen zeitlich nachgelagerten Bauphasen finden dann verstärkt auch Freizeit- und Gastronomieangebote Berücksichtigung (vgl. Mintel 2001: 58).

#### *Die Besonderheiten der Sortimentskonzeption und der Preisgestaltung in FOC*

Abgesehen von gewissen standort- und betreiberspezifischen Abweichungen ist die Sortimentskonzeption von FOC weitgehend identisch; ca. 60-70% der Verkaufsflächen sind mit Bekleidungssortimenten (inkl. Sportartikel) belegt, ca. 10-20% entfallen auf Schuhe und Lederwaren, während die restlichen Flächen zumeist mit Heimtextilien, Glas/Porzellan/Keramik, Spielwaren, Schmuck, Haushalts- und Drogeriewaren belegt sind. Allgemein ist bei FOC ein Trend zur Ausweitung des Branchenmix erkennbar, wobei zwar nach wie vor der Sortimentsschwerpunkt im Bekleidungsbereich liegt, jedoch zunehmend auch andere Sortimente – u.a. auch Lebensmittel<sup>48</sup> – aufgenommen werden.

Bei den in einem FOC angebotenen Waren handelt es sich v.a. um

- Produkte des Vorjahres bzw. der vorigen Saison („past season“)
- 2.-Wahl-Produkte mit kleinen Fehlern („irregular“ oder „factory seconds“)
- Produkte mit größeren Fehlern („damaged“)
- Produkte zu Markttestzwecken („sample“)
- exklusiv für den Fabrikverkauf hergestellte Produkte („compare at“)
- Restposten oder Auslaufmodelle („discontinued“)
- Artikel aus Überschussproduktionen („over run“)

Erfahrungen aus der Praxis zeigen hierbei, dass im Durchschnitt der wesentliche Anteil der Waren mit etwa 60% auf „past season“ und etwa 22% auf „over run“ entfällt; der Anteil der Testprodukte oder von Waren mit größeren bzw. kleineren Fehlern ist vergleichsweise gering und schwankt zwischen ca. 1 und 9% (vgl. GMA 2000: 37).

<sup>46</sup> Bei einem besonders hohen Anteil von Premiummarken (bzw. Top- oder A-Marken) kann die Größenordnung dieser „kritischen Masse“ auch in gewissem Umfang niedriger liegen.

<sup>47</sup> Anders als vielfach behauptet ist der Umstand, dass bei der Eröffnung eines FOC noch nicht sämtliche Ladeneinheiten belegt sind, kein Indiz für eine mangelnde Mieternachfrage. Eine Belegungsquote von ca. 70% bei Eröffnung ist als durchaus marktüblich zu sehen, da erfahrene FOC-Betreiber bewusst Flächen vorhalten, um diese kurzfristig attraktiven Markenherstellern (als potentielle Mieter) anbieten zu können (vgl. Baumeister 1999: 63).

<sup>48</sup> Hierbei handelt es sich allerdings um spezialisierte Sortimente, wie z.B. regionale Lebensmittelspezialitäten, Feinkost oder ähnliches.



Weiterhin werden in einem FOC regelmäßig nicht die ganze oder auch nur die überwiegende Sortimentspalette der Hersteller angeboten. Die Sortimentszusammensetzung unterliegt v.a. auch hinsichtlich der verfügbaren Größen, Farben etc. einem hohen Maß an Zufälligkeit. Insofern ist bei einem Outlet-Store eines FOC die Sortimentsstruktur weder breit noch tief. Diese spezifische Absatzpolitik der Mieter in den FOC wird zumeist durch Hinweisschilder in den Outlet-Stores kommuniziert. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen Outlet-Stores bzw. an verschiedenen FOC-Standorten eine Aufweichung dieses Konzeptes dahingehend zu erkennen ist, als auch aktuelle Kollektionen sowie in einzelnen Segmenten breite und tiefe Sortimente angeboten werden; d.h. es gibt Hersteller (als Mieter im FOC) sowie Betreiber von FOC, welche ein solches Fabrikverkaufskonzept sehr konsequent umsetzen – und es gibt andere, bei denen die Grenzen zu anderen Handelsformen sehr stark verwischt sind.

Sämtliche Artikel werden mit einem Preisabschlag von mindestens 25-30% auf den üblichen Ladenverkaufspreis angeboten; dieser Preisabschlag ist zumeist mietvertraglich festgelegt und muss vom Mieter eingehalten werden. Sämtliche Waren werden gleichzeitig mit dem (empfohlenen) Ladenverkaufspreis und dem „Outlet-Preis“ ausgezeichnet, damit dem Kunden der Preisabstand transparent wird. Diese Preisreduktionen bilden den Kern des Marketingkonzeptes eines FOC (Markendiscount), wobei auch hier Erfahrungen aus der Praxis – u.a. in Europa – zeigen, dass zumindest bei einzelnen Herstellern (als Mietern) bzw. Outlet-Stores kein realer Preisvorteil gegenüber anderen Anbietern im traditionellen Einzelhandel gegeben ist.<sup>49</sup> Ein solcher Preisvorteil ist insbesondere bei hochpreisigen Markenwaren gegeben, weil diese mehr Raum für Preisreduktionen bieten und der quantitative Einspareffekt besonders deutlich wird und entsprechend kommuniziert werden kann: so wirkt ein Bekleidungsstück eines prominenten Designers, welches z.B. bei einem Ladenverkaufspreis von 1.000,— EUR zum Outlet-Preis von 500,— EUR angeboten wird, wie ein „Schnäppchen“, während ein solches Produkt einer schwachen Marke bei einem „offiziellen“ Ladenverkaufspreis von 100,— EUR und einem Outlet-Preis von 50,— EUR nur sehr begrenzt eine „Preiserotik“ vermittelt, u.a. auch weil Waren des Letzteren zumeist bereits im Facheinzelhandel diskontiert werden.

### *Der Markencharakter und die Darstellung der Sortimente in einem FOC*

Zunächst ist festzustellen, dass die Darstellung der Sortimente in den Ladeneinheiten (Outlet-Stores) eines FOC in zwei verschiedenen Formen erfolgt:

- im Rahmen von sog. „Markendächern“, d.h. innerhalb eines Outlet-Stores erfolgt die Präsentation und der Verkauf der Waren von nur einer Marke bzw. eines Herstellers. Entsprechend ist auch die Firmierung (Namen und Logo) des jeweiligen Outlet-Stores sowie die Ladengestaltung analog zum Corporate Identity der Marke gehalten

---

<sup>49</sup> V.a. größere Einzelhandelsfilialisten erzielen durch ein entsprechendes Einkaufsvolumen günstigere Einkaufskonditionen, welche dann – auch außerhalb der Schlussverkaufszeiten – an die Kunden weitergegeben werden. Der Glaube des Verbrauchers an die Preiswürdigkeit stellt das wesentliche Positionierungsmerkmal von FOC dar – insofern ist der Umstand, dass in verschiedenen Fällen kein wirklicher Preisabstand gegeben ist, für FOC in höchstem Maße problematisch.



- im Rahmen von sog. „Sortimentsdächern“, d.h. innerhalb eines Outlet-Stores erfolgt die Präsentation und der Verkauf von Waren einer Art (z.B. Schuhe) verschiedener Marken oder Hersteller unter einem nicht mit einer Marke verbundenen Namen (z.B. Designer Shoes).

Nahezu sämtliche FOC bzw. Betreiber von FOC erheben den Anspruch, ein möglichst hohes Markenangebot an Fabrikverkaufswaren anzubieten. Definitionsgemäß handelt es sich bei Markenartikeln um Waren,

(...) die unter einem besonderen, die Waren oder Dienstleistung kennzeichnenden Merkmal und als Ausdruck eines bestimmten Marketingkonzeptes allgemeine Verbreitung gefunden haben und die folgende Kennzeichen aufweisen: Einheitliche Aufmachung, gleichbleibende bzw. verbesserte Qualität, Markierung, intensive Verwenderwerbung auch am Point of Sale, hoher Bekanntheitsgrad und weite Verbreitung im Absatzmarkt. Die Markierung gibt Aufschluss über die Herkunft einer Ware und trägt so zur Differenzierung und Profilierung bei. Aus Verwendersicht erleichtert der Markenartikel die Identifikation und Beurteilung einer Ware. (IfH 1995: 73)

Hinsichtlich der Preisstellung und Marktbedeutung können Markenartikel dahingehend differenziert werden, als von A-, B- oder C-Marken bzw. von starken, mittelstarken und schwachen Marken gesprochen werden kann, wobei allerdings in der Beurteilung des Markencharakters die Markendynamik (z.B. Verdrängung „alter“ Marken durch „junge“ Marken, Polarisierung, Lebensdauer) zu beachten ist (vgl. Tietz 1993: 313).

Während sog. Designer- oder Premiummarken als Teil der A-Marken verschiedene, aber zahlenmäßig stark begrenzte Hersteller umfassen (z.B. Versace, Armani, Gucci, Prada, Escada, Boss), ist eine exakte Zuordnung der meisten anderen Marken in die Kategorien A, B und C mit einer gewissen Problematik verbunden, gerade auch vor dem Hintergrund der anhaltenden Markendynamik sowie z.T. sehr spezifischer Zielgruppen einer Marke. Das Image einer Marke beim Verbraucher ist in hohem Maße auch von der jeweiligen Perzeption bzw. dem jeweiligen Lebensstil abhängig. Mintel beschreibt diese Problematik für Großbritannien durchaus zutreffend (und auf Deutschland übertragbar), wenn festgestellt wird:

The key to converting visits to sales is attractive discounts on familiar or famous brand names. However, some US or European brands, which may be well known in their own country, may be unfamiliar to UK shoppers, and these brand therefore find it difficult to convey the good value offered by a lower price. The younger generation in the UK has generally become increasingly aware of, and knowledgeable about, international designer labels in recent years, and owning such labels has become an important aspiration for this group. Such a factor explains the increasing number of young adults visiting factory outlet centres (...). It also partly explains the entry of an enormous number of international designer labels, into the clothing sector, in particular, over the last two years. (Mintel 2001: 57)

Bezogen auf FOC ist zu konstatieren, „dass es bislang nur wenigen Betreibern gelingt, eine Anlage nahezu ausschließlich mit Herstellern bzw. Markenwaren aus dem Premium-Segment zu belegen“ (Vogels; Will 1999: 19). Darüber hinaus finden sich in FOC nicht nur Herstellermarken, sondern – in steigendem Maße – auch Handelsmarken. Grundsätzlich

gibt auch die häufig vorgenommene Benennung einer Anlage als „Designer Outlet Center“ (DOC) keinen Anhaltspunkt über das tatsächliche Markenniveau des Angebotes eines solchen FOC und ist eher unter Marketingaspekten zu sehen. In der Praxis haben sich hier insgesamt 5 qualitativ unterscheidbare Typen von FOC herausgebildet (vgl. Mintel 2001: 1):

- „Upper level schemes“ – hoher Anteil von Designermarken als Mieter der Outlet-Stores bei gleichzeitig geringer Bedeutung von Freizeitnutzungen. Die Darstellung erfolgt nahezu ausschließlich im Rahmen von Markendächern
- „Upper/middle schemes“ – vergleichbar zu den „upper level schemes“, aber nicht mit einem ähnlich hohen Anteil von Designermarken
- „middle ground schemes“ – Anlagen mit einem ausgewogenen Mix aus A-, B- und C-Marken sowie Handelsmarken, aber nur wenig Designermarken, bei gleichzeitig hoher Bedeutung von Freizeitnutzungen. Die Darstellung erfolgt in etwa zu gleichen Teilen im Rahmen von Markendächern und von Sortimentsdächern
- „middle/lower schemes“ – Anlagen, welche tendenziell bereits deutlich in Richtung eines Off-Price-Centres gehen. Die Darstellung erfolgt nur in geringem Umfang im Rahmen von Markendächern
- „lower schemes“ – hoher Anteil von „discount retailers“, d.h. eigentlich bereits den Off-Price-Centres zuzurechnen. Die Darstellung erfolgt nahezu ausschließlich im Rahmen von Sortimentsdächern

Insgesamt besteht kein Zweifel, dass eine direkte Korrelation zwischen dem Markenartikelangebot und der Kundenattraktivität eines FOC dahingehend besteht, dass dessen räumliche Ausstrahlung und damit der ökonomische Erfolg umso höher ist, je höher die Zahl der darin vertretenen A-Marken ist (vgl. Vogels; Will 1999: 56 f., Mintel 2001: 56 f.). Insofern ist – ausgehend von einer gewissen „kritischen Masse“ und geeigneten Standortfaktoren – nicht die gesamte Verkaufsflächendimensionierung eines FOC und weniger der Branchenmix innerhalb des FOC, sondern v.a. das (Fabrikverkaufs-)Angebot mit A-Marken für die Attraktivität und räumliche Ausstrahlung eines FOC verantwortlich. Damit sinkt – entsprechend der oben dargestellten qualitativen Abstufung von FOC – ausgehend von den „upper level schemes“ mit der höchsten räumlichen Ausstrahlung die Kundenattraktivität ab, wobei die „lower schemes“ nur noch ein räumlich sehr stark begrenztes Einzugsgebiet erschließen können, das z.T. nur jenem von Havarie- oder Schnäppchenmärkten entspricht.

Im Vorfeld einer FOC-Planung kann ein solches Projekt kaum seriös in eine der dargestellten qualitativen Ebenen eingeordnet werden. Die einzige Möglichkeit, Hinweise über eine mögliche qualitative Einordnung zu erhalten besteht darin, bereits in Betrieb befindliche Anlagen exakt desselben Betreibers für eine Bewertung heranzuziehen.

### *Besondere Aspekte der Entwicklung und Vermietung bei einem FOC*

Die Projektentwicklung und Positionierung eines FOC folgt – zumindest bei erfahrenen internationalen Betreibern – klar definierten Entwicklungsschritten, wobei ausgehend von intensiven Marktforschungsaktivitäten versucht wird, insbesondere auch das FOC-Konzept des Betreibers (mit den jeweils ggf. erforderlichen nationalen oder regionalen Ausprägungen) als Marke zu positionieren (vgl. Abb. 8).<sup>50</sup> Die Vermarktung des Centers im Sinne der Kunden- wie auch Mieteransprache erfolgt – soweit möglich – auch international, durch Einbindung in das bereits bestehende Netzwerk von FOC-Standorten des jeweiligen Betreibers.

In der Vermietung der Outlet-Stores wird hierbei v.a. auf internationale Hersteller/Marken in anderen, bereits bestehenden FOC eines Betreibers zurückgegriffen, wobei versucht wird, den Markenbesatz um jeweils andere nationale Marken zu ergänzen. Die Mieterstruktur lässt sich bei FOC in drei Kategorien einteilen:

- Hersteller/Markeninhaber – hierbei mietet und betreibt der Hersteller/Markeninhaber selbst eine Ladeneinheit im FOC; entsprechend sind Shopmanager und andere Beschäftigte direkt Angestellte des Herstellers; die Darstellungsform erfolgt im Rahmen von Markendächern.
- Franchisenehmer – der Hersteller mietet eine Ladeneinheit im FOC und beauftragt einen Dritten – den Franchisenehmer – unter Ausschließlichkeitsbindung mit dem Betrieb des Outlet-Stores; die mietvertraglichen Verpflichtungen des Herstellers werden entsprechend weitergegeben. Die Darstellung erfolgt im Rahmen von Markendächern.
- Lizenznehmer – ein Einzelhändler erhält die Lizenz eines oder mehrerer Hersteller zum Vertrieb der Waren in einem FOC. Auf Grundlage dieser Lizenzen besteht das Mietverhältnis direkt zwischen dem Einzelhändler und dem FOC-Betreiber. Die Darstellung kann im Rahmen von Markendächern ebenso erfolgen wie im Rahmen von Sortimentsdächern (bei Lizenzen mehrerer Hersteller).



Bei den Franchise- wie auch Lizenznehmern in einem FOC handelt es sich damit eigentlich um klassischen Einzelhandel.

Neben der Offenhaltungspflicht, der Betreibungspflicht, Ausschluss des Wettbewerbschutzes und der Verpflichtung zum Beitritt in die Werbegemeinschaft des Centers sind bei einem Mietvertrag für eine Ladeneinheit in einem FOC – anders als bei einem Shopping-Centre – üblicherweise Besonderheiten dahingehend enthalten, als der Mieter seine Waren nicht nur mit einem bestimmten Mindestpreinsnachlass gegenüber dem üblichen Ladenverkaufspreis von zumeist ca. 25-30% verkaufen darf, sondern dies auch durch eine doppelte Preisauszeichnung dokumentieren muss. Weiterhin werden (bauplanungsrechtliche) Auflagen des FOC-Betreibers (z.B. kein Verkauf von aktueller Ware) in den Mietverträgen fixiert und damit an den Mieter weitergegeben. Die Mietpreisgestaltung für eine Ladeneinheit in

<sup>50</sup> An dieser Stelle wird bewusst die – gerade auch in Deutschland bedeutende – Frage der Genehmigungssituation sowie möglicher bauplanungsrechtlicher Auflagen (Festsetzungen in B-Plan, Vereinbarungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen) vernachlässigt.

Abb. 8: Der Prozess der Entwicklung und Positionierung eines FOC durch einen Betreiber

Entwicklungsschritte	Relevante Aspekte
Analyse der Markteintrittsbedingungen (Makrostandort) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ökonomischer Hintergrund (Wirtschaft, Kaufkraft, Einzelhandel)</li> <li>- Wirtschaftsklima, politische Situation, planungsrechtliche Situation</li> <li>- Einzelhandelsstruktur, verkehrliche Infrastruktur</li> <li>- Bevölkerungsdichte</li> <li>- Öffnungszeiten im Einzelhandel</li> <li>- Zahl und räumliche Verteilung urbaner Zentren</li> </ul>
Analyse der Standortbedingungen (Mikrostandort) ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mindestanzahl der Einwohner im Einzugsgebiet von 60 PKW-Fahrminuten</li> <li>- Überdurchschnittliches Haushaltseinkommen</li> <li>- Wettbewerbssituation (Standorte, Dimensionierungen, Betreiber, Planungen)</li> <li>- „Retail sensitivity“ möglicher Mieter</li> <li>- Verkehrsanbindung (PKW) des Planstandortes an überregionales Verkehrsnetz, Einsehbarkeit</li> <li>- Sehenswürdigkeiten, touristische Attraktionen in der Region, Besucherzahlen</li> <li>- Wetterlage</li> <li>- Genehmigungsfähigkeit, ggf. Einschränkungen, Zeitdauer</li> </ul>
Konsumentenmarktforschung ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demographische Daten (Haushaltsgrößen, Altersstruktur, PKW-Verfügbarkeit etc.)</li> <li>- Lifestyle, Einstellungen, Einkaufsverhalten</li> <li>- Einstellungen zum Wettbewerb</li> <li>- Einstellungen der Kernzielgruppen, z.B. Markenpräferenzen, Einkaufsorte, Design</li> </ul>
SWOT-Analyse ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengths</li> <li>- Weaknesses</li> <li>- Opportunities</li> <li>- Threats</li> </ul>
Festlegung der Positionierung ↓	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zielgruppendefinition</li> <li>- Strukturelle Marktchancen</li> <li>- Konzeptioneller Ansatz (nur Outlet-Stores oder Mixed-Use-Konzept)</li> <li>- Wettbewerbschancen/-gefahren</li> <li>- Identifikation des Angebotes (Marken)</li> <li>- Umsatzerwartung</li> </ul>

Bestimmung des Centerkonzepts 	<p>Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50 Ladeneinheiten im Stil eines Outlet Village</li> <li>- 2 größere Ankerbetriebe an den Eingängen</li> <li>- Food Court (falls thematisiert, wie?)</li> <li>- Spielbereich für Kinder, Kinderkrippe</li> <li>- Freizeitangebote</li> </ul>
Bestimmung des Branchenmix und räumliche Anordnung der Ladeneinheiten („Retail Brand Map“) 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwerpunktbildung durch räumliche Konzentration synergetischer Angebote innerhalb des Centers</li> <li>- Thematisierung</li> <li>- Aufteilung nach Zielgruppen (männlich/weiblich, jünger/älter etc.)</li> </ul>
Markenpositionierung des Centers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Das Factory-Outlet-Centre XY ist ein toller Ort für die ganze Familie, um einen halben Tag mit der Suche nach günstigen Schnäppchen von Markenwaren zu verbringen und bietet dabei eine angenehme, familienfreundliche Einkaufsatmosphäre (Beispiel)</li> </ul>

Quelle: Betreiberunterlagen; eigene Darstellung

einem FOC besteht üblicherweise aus einer Kombination von Basis- und Umsatzmiete<sup>51</sup>, zuzüglich sind durch den Mieter noch eine sog. „Service Charge“ für sämtliche Dienstleistungen (z.B. Reinigung, Bewachung, Centermanager, Schulungen) sowie eine Markteingumlage abzuführen (vgl. Baumeister 1999: 64 f.).

Während sich vor dem Hintergrund der Auslistungsdrohungen des Einzelhandels gerade deutsche Hersteller lange Zeit gegenüber einer Anmietung von Ladeneinheiten in einem FOC zurückhaltend gezeigt haben (vgl. Vogels; Will 1999: 41), wurde diese Zurückhaltung von den meisten zwischenzeitlich abgelegt. Viele prominente deutsche Hersteller sind inzwischen in FOC im europäischen Ausland (aber teilweise auch schon in Deutschland) vertreten und werden – mit der zu erwartenden Eröffnung weiterer FOC in Deutschland – zunehmend im eigenen Land Outlet-Stores eröffnen. Allgemein zeigt sich in Europa, entgegen anderslautenden Meldungen, dass es „no shortage of tenants“ (Mintel 2001: 59) gibt; bei gut im Markt positionierten Anlagen mit entsprechendem Markenimage (v.a. „upper level“ und „upper/middle schemes“) besteht sogar eine „Warteliste“ mit Mietinteressenten; Vermietungsprobleme haben verschiedene weniger attraktive Anlagen (v.a. „middle/lower“ und „lower schemes“) sowie weniger leistungsfähige Betreiber bzw. solche ohne bereits bestehende andere eigene FOC (als Referenzobjekte). Allerdings ist bei FOC-Betreibern auch ein intensiver Wettbewerb um die zahlenmäßig eher geringen Designer- oder A-Marken erkennbar, wobei sich ein eindeutiger Trend herausgebildet hat: die „Top-Marken“ belegen (bzw. mieten) weitestgehend nur Outlet-Stores in den „Top-FOC-Standorten“. Insofern ist eine qualitative Ausdifferenzierung bereits des Vermietungsmarktes erkennbar.

### *Sonstige betriebliche Daten und Kennziffern von FOC*

Neben den dargestellten Grundlagen und Anforderungen zur betrieblichen Funktionsweise und -fähigkeit eines FOC sowie Aspekten des Standortes und Marktes sind für eine weiterführende Bewertung auch verschiedene weitere betriebliche Daten und Kennziffern von Bedeutung.

Eine wichtige betriebliche Kennziffer stellt die Flächenproduktivität (Umsatz pro m<sup>2</sup> VK) dar. Hier ist zunächst festzustellen, dass – anders als verschiedene Gutachter in Raumordnungsverfahren angenommen haben – die Flächenproduktivität eines FOC ebenso wie jene von sonstigen Einzelhandelsbetrieben jeweils in Abhängigkeit von der Standort- und Marktsituation, der Flächendimensionierung, der Leistungsfähigkeit des Betreibers etc. steht. Dies belegen auch vorliegende Werte von in Betrieb befindlichen FOC in Europa, wobei sich die Flächenproduktivitäten in einem Rahmen von ca. 3.500,— bis 8.000,— EUR pro m<sup>2</sup> VK bewegen und hierbei nur wenige, außerordentlich gut im Markt positionierte FOC (und hier nur „upper level schemes“) eine Flächenproduktivität von mehr als 6.000,— EUR erreichen.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Die Basismiete beläuft sich – bei attraktiven FOC – in etwa auf 20,— bis 25,— EUR/m<sup>2</sup> im Monat, die Umsatzmiete bewegt sich in einer Größenordnung von ca. 8-12% vom Umsatz und kommt dann zum Tragen, wenn diese den Betrag der Basismiete überschreitet.

<sup>52</sup> Nach vorliegenden Informationen ist davon auszugehen, dass die beiden bislang einzigen in Deutschland in Betrieb befindlichen FOC (Wustermark, Zweibrücken) sich eher am unteren Ende des dargestellten Spektrums der Flächenproduktivitäten bewegen. Das FOC Parndorf (A) erreichte z.B. im Jahr 2000 eine Flächenproduktivität von 4.290,— EUR pro m<sup>2</sup> VK (vgl. GMA 2000: 32).

Die Angaben zu den Beschäftigtenzahlen bzw. zur Zahl der Arbeitsplätze in FOC weisen zumeist sehr große Schwankungsbreiten auf, da zumeist weder eine Differenzierung in Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze erfolgt ebenso wie z.B. Verwaltungs-, Reinigungs- und Sicherheitspersonal einmal inkludiert und das andere Mal exkludiert sind (vgl. Vogels; Will 1999: 29). Derzeit liegen nur Angaben für das FOC Parndorf (A) in der erforderlichen Detailliertheit vor, wobei dieses FOC im Februar 2000 insgesamt 318 Personen – davon 265 in den Outlet-Stores und 53 in Verwaltung, Security, Reinigung etc. – beschäftigt hat. Werden je nach Verteilung Vollzeit – Teilzeit die Beschäftigtenzahlen dieses FOC in Vollzeitäquivalente umgerechnet, ergibt sich (ausschließlich bezogen auf die Outlet-Stores) eine Zahl von 188,0 Vollzeitäquivalenten; dies entspricht (jeweils Vollzeitäquivalente) durchschnittlich 3,9 Arbeitsplätzen pro Outlet-Store, 17,4 Arbeitsplätzen pro 1.000 m<sup>2</sup> VK und einer Beschäftigtenproduktivität von ca. 246.500,— EUR pro Beschäftigtem (vgl. GMA 2000: 30 ff.).

Ebenso weisen die Angaben zum jährlichen Besucheraufkommen von FOC – selbst wenn nur „middle ground“ bis „upper level schemes“ herangezogen werden – eine große Schwankungsbreite zwischen ca. 1,0 und 4,0 Mill. Besuchern auf. Die Besucherzahlen der meisten FOC bewegen sich in einer Größenordnung von ca. 1,0 bis ca. 2,5 Mill. Besucher p.a. Demgegenüber zeigen die Angaben von sämtlichen vorliegenden empirischen Untersuchungen zum durchschnittlichen Einkaufsbetrag pro Besucher durchaus vergleichbare Werte auf, so ca. 30,— bis 35,— EUR (vgl. Vogels; Will 1999: 32) bzw. ca. 40,— EUR (vgl. Rauh 2000: 26) oder ca. 39,— EUR (vgl. GMA 2000: 34).

### *Raumrelevanz der Entwicklung von FOC*

Dass der Betriebstyp des Einzelhandels-FOC eine nicht geringe Bedeutung für die räumliche Entwicklung und damit eine Raumrelevanz besitzt, ergibt sich nicht nur aus dem Umstand, dass es sich bei diesem nach allen relevanten Aspekten zumindest um großflächigen Einzelhandel im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Ziff. 2 BauNVO handelt und entsprechend die Vermutungsregel gilt.<sup>53</sup> Aus den dargestellten Ausführungen wurde jedenfalls deutlich, dass FOC durch eine üblicherweise deutlich größere Absatzreichweite entsprechend größere Einzugsgebiete als herkömmliche großflächige Einzelhandelsbetriebe ebenso wie auch Einkaufszentren (Shopping-Centres) erschließen und sich insofern mögliche Auswirkungen sogar auf einen größeren räumlichen Bereich erstrecken können. Weiterhin umfasst die Sortimentsstruktur von FOC nahezu ausschließlich die sog. zentrenrelevanten Sortimente, welche für die Attraktivität und den Branchenmix der städtebaulich integrierten Einkaufslagen eine große Bedeutung besitzen; entsprechend sind auch Auswirkungen auf die städtebauliche Struktur und Ordnung möglich.

Die bislang vorliegenden Erfahrungen in Europa zu den Auswirkungen von FOC deuten an, dass es durch diese Vertriebsform bislang nicht in nennenswertem Umfang zu Betriebsaufgaben im Einzelhandel und damit zu strukturellen Leerständen in zentralen Lagen gekommen ist; ebenso ist ein Arbeitsplatzabbau im Einzelhandel bislang nicht nachweisbar, welcher

<sup>53</sup> Da viele strukturelle Merkmale dafür, aber auch manche dagegen sprechen, ist es in der Literatur noch umstritten, ob es sich bei FOC um ein Einkaufszentrum im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Ziff. 1 handelt, so u.a. beispielhaft Moench 2000: 459 ff.; Moench; Sandner 1999: 339; Maier 2001: 34 ff.



auf – durch FOC verursachte – Umsatzrückgänge zurückzuführen wäre (vgl. Güttler; Will 1998, Vogels; Will 1999: 54 ff., Rauh 2000: 28 f., Colliers; Erdmann; Lewis 1997). Vielmehr gibt es sogar Hinweise, dass im Einzelfall FOC unter bestimmten Umständen positive Wirkungen im Sinne von Kundenzuführeffekten in den innerstädtischen Einzelhandel, Arbeitsplatzzuwachsen, Verbesserung der touristischen Positionierung etc. hatten (vgl. Güttler; Will 1998, Vogels; Will 1999: 54 ff.).

Während für Großbritannien bereits verschiedene empirische Untersuchungen zu den tatsächlichen Auswirkungen von in Betrieb befindlichen FOC erstellt wurden (vgl. u.a. Colliers; Erdmann; Lewis 1997), liegen solche Untersuchungen für den deutschsprachigen Raum bislang nur begrenzt vor.<sup>54</sup> Hier ist insbesondere auf die GMA-Untersuchung zu den Auswirkungen des FOC Parndorf (A) hinzuweisen, dessen wesentliche Ergebnisse in der Folge detailliert dargestellt werden (vgl. GMA 2000):

Hinsichtlich der Auswirkungen dieses FOC auf den Wettbewerb ist festzustellen, dass

- zum Zeitpunkt der Ansiedlung dieses Outlet-Centres fast jeder Zweite der befragten regionalen Einzelhandelsbetriebe (n = 321) diesem Projekt gleichgültig bzw. uninteressiert gegenüberstand. Unter den Übrigen überwog der Anteil jener Betriebe, die zu diesem Projekt eine eher negative bzw. sogar nachdrücklich negative Haltung einnahmen, während nur relativ wenige Einzelhändler dieses Projekt begrüßten. In der Begründung für ihre damalige Haltung spielten v.a. Konkurrenz Aspekte eine große Rolle, d.h. aufgrund gegebener oder nicht gegebener Sortimentsüberschneidungen des eigenen Betriebes wurden Wettbewerbswirkungen erwartet oder nicht erwartet.
- zum Zeitpunkt der GMA-Untersuchung (Februar 2000) immer noch jeder zweite der befragten Einzelhändler dem FOC gleichgültig bzw. uninteressiert gegenüberstand, wobei unter den Übrigen die Mehrheit das FOC noch immer kritisch sieht. Gleichwohl ist eine leichte Veränderung dahingehend festzustellen, als die Zahl der Einzelhandelsbetriebe, welche sich nun (eher) positiv äußern, leicht zugenommen hat, wobei sich hieraus zwar kein Trend, aber doch erste Ansätze für eine Entspannung der Situation ableiten lassen. Auffallend ist hier, dass der Anteil der Betriebe aus den Branchen Bekleidung sowie Schuhe und Lederwaren, welche zwischenzeitlich eine (eher) positive Haltung gegenüber dem FOC einnehmen, im Vergleich zum Ansiedlungszeitpunkt deutlich zugenommen hat. In gewissem Sinne überraschend war, dass Einzelhandelsbetriebe, die keine Sortimentsüberschneidungen mit dem FOC aufweisen (z.B. Supermärkte, Bäcker, Metzger), das FOC im Verhältnis deutlich kritischer sehen als z.B. Betriebe der Branchen Bekleidung, Schuhe und Lederwaren.
- seit der Eröffnung des FOC in etwa jeder zweite der befragten Einzelhändler größere betriebliche Veränderungen durchgeführt hat (z.B. Sortimentsveränderungen, Investitionen, Personaleinstellungen bzw. -entlassungen). Nur ein geringer Teil der befragten

---

<sup>54</sup> Nach vorliegenden Informationen wurde im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz eine Begleitstudie zu den Auswirkungen des FOC Zweibrücken erstellt, die Ende Februar 2002 vorgelegt wurde. Diese Studie kommt nach Presseberichten zum Ergebnis, dass sich „das Designer Outlet Zweibrücken (DOZ) [...] bislang auf den Einzelhandelsumsatz der Städte Landau, Kaiserslautern, Pirmasens und Zweibrücken nicht negativ ausgewirkt (hat).“ (Kreiling 2002). Diese Studie lag dem Verfasser nicht vor.

Einzelhändler (ca. 6,9%) sah einen Zusammenhang zwischen diesen betrieblichen Maßnahmen und der Existenz des FOC; die weit überwiegende Mehrheit jener, die entsprechende Veränderungen durchgeführt haben, konnte einen solchen Zusammenhang nicht erkennen. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Umsatzentwicklung des eigenen Betriebes und der Existenz eines FOC in Parndorf.

- hinsichtlich der Bedeutung des FOC als Konkurrenz für den gesamten Einzelhandelsstandort deutlich wurde, dass die Einzelhändler der Branchen Bekleidung sowie Schuhe und Lederwaren – also jene Branchen mit einer direkten Sortimentsüberschneidung mit dem FOC – dieses in vergleichsweise unterdurchschnittlichem Maße als sehr bedeutsame bzw. als bedeutende Konkurrenz zum jeweiligen Einzelhandelsstandort (Stadt oder Gemeinde) einstufen. Demgegenüber messen Branchen mit nur geringen oder sogar ohne Sortimentsüberschneidungen mit dem FOC diesem in erheblich höherem Maße eine sehr bedeutsame bzw. bedeutende Konkurrenzfunktion für den gesamten Einzelhandelsstandort zu.
- sich in der Bewertung bezüglich der Bedeutung des FOC als Konkurrenz für den eigenen Betrieb im Vergleich zur Einschätzung der Konkurrenzwirkungen des FOC gegenüber dem gesamten Einzelhandelsstandort eine deutliche Verschiebung in Richtung einer Bewertung als unbedeutende bzw. wenig bedeutende Konkurrenz ergab. Diese Einschätzung ist relativ gleichmäßig über alle Branchen verteilt. In der Differenzierung nach Befragungsregionen wird deutlich, dass nur wenige Einzelhändler in Wien in dem FOC eine Konkurrenz für den eigenen Betrieb erkennen; demgegenüber wird das FOC durch den Einzelhandel in der näheren Region schon eher als Konkurrenz für den eigenen Betrieb wahrgenommen, wobei aber festzustellen ist, dass hier etwa  $\frac{3}{4}$  der befragten Einzelhändler das FOC als wenig bedeutende bzw. unbedeutende Konkurrenz sehen.
- hinsichtlich der Auswirkungen des FOC Parndorf auf den bestehenden Einzelhandel festgestellt werden konnte, dass dieses FOC bei einer Reihe von Betrieben der relevanten Branchen zu einem Umsatzrückgang geführt hat, welcher aber in keinem Fall die betriebliche Existenz gefährdete. Umsatzumverteilungen durch das FOC sind nahezu ausschließlich bei Betrieben in zentralen Orten eingetreten, wobei diese unabhängig von der jeweiligen Betriebsform (d.h. inhabergeführter und filialisierter Fachhandel, Fachmärkte, Discounter etc.) ebenso wie auch unabhängig von der jeweiligen Standortlage im städtebaulichen Gefüge (d.h. dezentrale wie auch städtebaulich integrierte Lagen) wirksam wurden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass unabhängig von der jeweiligen Branche aus verschiedenen Gründen einzelne Betriebe mehr oder weniger stark betroffen waren. Eine in gewissem Umfang erhöhte Umsatzumverteilung war bei verschiedenen Anbietern im Sportartikelsegment, bei Schuhen und Lederwaren sowie bei einzelnen Anbietern im Bereich Glas/Porzellan/Keramik festzustellen. Entsprechende Umsatzverluste konnten durch die betroffenen Betriebe zumeist durch innerbetriebliche Maßnahmen (v.a. Sortimentsumstellungen) aufgefangen werden. Obwohl die überwiegende Mehrheit der Einzelhandelsbetriebe in den FOC-relevanten Branchen in der näheren Region aufgrund ihrer Ladengestaltung, der Warenpräsentation etc. als wenig attraktiv bzw. wenig leistungsfähig eingestuft werden kann, der Anteil der Grenzbetriebe vergleichsweise hoch ist und in den relevanten Branchen verschiedene Betriebsaufgaben bzw. Ladenschließungen vorgekommen sind, war das FOC Parndorf – nach Angaben der im Rahmen von Expertenge-

sprächen befragten örtlichen Bürgermeister und Citymanager – in keinem einzigen Fall für eine solche Betriebsaufgabe bzw. Ladenschließung ursächlich. Außerdem konnte festgestellt werden, dass sich z.B. in Neusiedl am See ebenso wie in Bruck a.d. Leitha seit der Eröffnung des FOC Parndorf mehrere Einzelhandelsbetriebe neu angesiedelt haben, die direkte Sortimentsüberschneidungen mit dem FOC aufweisen.

- das FOC zu einer überwiegenden Umlenkung bereits abfließender Kaufkraft führte, d.h. ein wesentlicher Teil der durch das FOC Parndorf gebundenen Kaufkraft aus der näheren Region war bislang v.a. an Standorte an der Peripherie von Wien (große Shopping-Centres) und in Wien selbst abgefließen. Gerade in Wien selbst ergaben sich – von einzelnen wenigen Ausnahmen abgesehen – keinerlei Hinweise, dass durch das FOC Parndorf spürbare Wettbewerbswirkungen eingetreten wären. Betriebsaufgaben aufgrund von Wettbewerbswirkungen des FOC Parndorf waren im gesamten Untersuchungsraum nicht nachweisbar, ebenso wie das FOC keinen negativen Einfluss auf das Investitionsverhalten im Einzelhandel dahingehend gehabt hätte, dass anstehende Modernisierungsmaßnahmen zurückgestellt worden wären.

Damit ist auch hinsichtlich der Auswirkungen dieses FOC auf den Städtebau festzustellen, dass die Ansiedlung des FOC in Parndorf in keiner der Städte und Gemeinden im Einzugsgebiet zu städtebaulichen Auswirkungen geführt hat; lediglich in einzelnen zentralen Orten im näheren Umfeld waren in einzelnen Branchen Wettbewerbswirkungen spürbar, die jedoch nicht einmal ansatzweise den Charakter von städtebaulichen Auswirkungen besaßen. So sind vorhandene Flächenleerstände nicht auf die Wirkungen des FOC zurückzuführen, wie auch deren Nachnutzung durch die Existenz des FOC weder be- noch verhindert wird. Die durch die bestehenden Einzelhandelsbetriebe oftmals in Reaktion auf das FOC vorgenommenen Sortimentsumstellungen führten zu keinem Attraktivitätsverlust des innerstädtischen Angebotes – auch nicht im Sinne eines Ausdünnens des „Marken“-Angebotes. Eine Schwächung des Branchenmix wie auch „trading down“-Effekte aufgrund von Wettbewerbswirkungen durch das FOC sind nicht eingetreten.

Bezüglich möglicher Auswirkungen auf die Raumordnung ist festzustellen, dass Parndorf von Seiten der Landesplanung ursprünglich nicht als Standort für Einzelhandelsgroßprojekte (sondern für Gewerbe und Industrie) vorgesehen war. Ungeachtet dessen ist ein wesentlich negativer Einfluss auf die Leistungsfähigkeit bzw. die Zentralität von zentralen Orten im Einzugsgebiet trotz einer gewissen Kaufkraftverlagerung durch das FOC nicht erkennbar. Zwar hat die Gemeinde Parndorf als landesplanerisch nicht-zentraler Ort in erheblichem Umfang an Zentralität gewonnen, gleichwohl wurde dieser Zentralitätsgewinn nicht dadurch erzielt, dass andere landesplanerisch zentrale Orte ihren Bedeutungsüberschuss (Zentralität) in der Siedlungsentwicklung wie auch bei der Versorgung der Einwohner in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet verringert bzw. sogar verloren hätten.

Befürchtungen im Vorfeld der Ansiedlung, dass das FOC Parndorf negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt im Sinne von Arbeitsplatzabbau bzw. -verlusten im bestehenden Einzelhandel haben könnte, haben sich nicht bestätigt. Aus den Arbeitsmarktstatistiken bezogen auf das weiträumige Umfeld (Bundesländer Burgenland und Niederösterreich) können keine negativen Auswirkungen des FOC auf die Arbeitsplatzsituation im Handel abgeleitet werden; beide Bundesländer liegen in etwa im Gesamttrend von Österreich bzw.

zeigen sogar eine etwas positivere Entwicklung. Die im FOC Parndorf neu geschaffenen Arbeitsplätze schlagen sich insbesondere in der näheren Region positiv nieder; dies ist v.a. in einem überproportional hohen Abbau der Arbeitslosigkeit im Handel im Bezirk Neusiedl erkennbar, aber auch der benachbarte Bezirk Bruck zeigte eine überdurchschnittlich positive Entwicklung. Darüber hinaus wurde durch Expertengespräche mit den regional zuständigen Stellen des Arbeitsmarktservice (AMS)<sup>55</sup> deutlich, dass seit der Eröffnung des FOC in Parndorf bei bestehenden Betrieben im regionalen Einzelhandel kein Arbeitsplatzabbau stattgefunden hat, der von einer üblichen Entwicklung abweichen würde, wie auch ein direkter Zusammenhang zwischen Kündigungen im Einzelhandel und dem FOC nicht erkennbar war. In der Region ist es nach Angaben des AMS nicht zuletzt aufgrund der vielen zusätzlichen Arbeitsplätze im FOC zu einem Fachkräftemangel im Einzelhandel gekommen, der zu Problemen in der Nachbesetzung offener Stellen im Handel führte.

In Zusammenhang mit der Ansiedlung von FOC wird häufig auch das Argument vorgetragen, dass eine solche Anlage insbesondere auch positive Effekte auf die regionale Tourismuswirtschaft bewirke. Die Ergebnisse der Untersuchung des FOC Parndorf zeigen hier, dass dieses FOC bezogen auf den übernachtenden Tourismus der Region sich bislang nicht spürbar im Sinne einer wesentlichen Erhöhung der Übernachtungszahlen niedergeschlagen hat. Positive Effekte auf die Gastronomie sind – nach Angaben der befragten Experten – sehr wahrscheinlich, aber kaum messbar. Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass ein wesentlicher Teil der Besucher das FOC als alleiniges Ziel in der Region aufsucht und nach dem Einkaufsbesuch sofort wieder nach Hause fährt. Im spezifischen Untersuchungsfall spielt hier aber auch eine Rolle, dass die durch das FOC in die Region induzierten Besucherpotenzial bis zum Untersuchungszeitpunkt aus verschiedensten Gründen durch die Tourismuswirtschaft nicht genutzt werden; trotz des Angebotes des Centermanagements an die Tourismuswirtschaft, auf dem Areal des FOC ein Tourismusbüro zu betreiben, findet sich kein solches eigenständiges Büro in der Anlage – eine geeignete Kundenansprache durch die regionale Tourismuswirtschaft an dem Ort, wo sich die möglichen Kunden befinden, d.h. auf dem Areal des FOC Parndorf, fand bis zum Untersuchungszeitpunkt nicht statt.<sup>56</sup>

Insgesamt zeigen Erfahrungen aus den bislang entwickelten FOC-Märkten – den USA und Großbritannien –, dass die für eine betriebliche Funktionsfähigkeit eines FOC erforderliche weiträumige Ausstrahlung bedingt, dass dieser Betriebstyp nur begrenzt multiplizierbar ist und ab einem gewissen Grad der Marktsättigung eine Kannibalisierung insbesondere auch zwischen den FOC selbst eintritt.

Obwohl auch im deutschen Markt – unabhängig vom letztendlichen planerischen Umgang mit dieser Betriebsform – nur eine begrenzte Zahl von FOC zu erwarten ist (welche nach Einschätzung des Verfassers deutlich unterhalb der FOC-Ausstattung in Großbritannien liegen wird) und bislang keine wesentlichen negativen Auswirkungen der bestehenden

<sup>55</sup> Der AMS entspricht dem Arbeitsamt in Deutschland.

<sup>56</sup> Hier hat sich zwischenzeitlich eine Veränderung dahingehend ergeben, dass das FOC in die touristische Vermarktung der Region Neusiedler See insbesondere auch als „Schlechtwetterangebot“ eingebunden wurde.

FOC auf Wettbewerb, Städtebau und Raumordnung erkennbar sind, besitzen FOC ein nicht zu unterschätzendes Gefährdungspotenzial:

Obwohl gesamtwirtschaftlich eher von untergeordneter Bedeutung können Factory-Outlet-Centres eine erhebliche ökonomische und städtebauliche Bedeutung für die Standortgemeinde oder Gemeinden im Einzugsgebiet entwickeln. Die angebotenen Waren, wie z.B. Bekleidung, Schuhe, Haushaltswaren, Heimtextilien usw. zählen in der überwiegenden Mehrzahl zu den typischen Innenstadtsortimenten, die für die Attraktivität und Anziehungskraft der jeweiligen innerstädtischen Einkaufslagen oft unverzichtbar sind. Zudem können Factory-Outlet-Centres aufgrund der Agglomerationswirkung eine starke Anziehungskraft auf andere Anbieter ausüben und das jeweilige Standortareal aufwerten. Bei unverhältnismäßig großer Dimensionierung, falscher Standortwahl, einer niedrigen Markenqualität, der Aufnahme von aktuellen Sortimenten der Markenhersteller oder Sortimenten aus dem kurzfristigen Bedarfsbereich, oder deren Ansiedlung im unmittelbaren Standortumfeld sind Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Investitionsverhalten des innerstädtischen Einzelhandels, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen, nicht auszuschließen. (Vogels; Will 1999: 44 f.)

Auf der Grundlage dieses besonderen Gefährdungspotenzials ergibt sich, dass es – trotz bislang nicht erkennbarer wesentlicher negativer Auswirkungen – für eine vorausschauende Planung unbedingt erforderlich ist, die Standortentwicklung von FOC nicht nur steuernd zu begleiten, sondern diesbezüglich auch einen restriktiven Ansatz zu wählen, wie er bereits im Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 14./15.05.1998 festgehalten ist. Dies begründet sich neben dem o.g. Gefährdungspotenzial v.a. auch aus folgenden Aspekten:

- FOC unterliegen ebenso wie andere Betriebstypen des Einzelhandels einer Entwicklung, die sich in einer ständigen Veränderung und Anpassung der Angebotsstrukturen (Form und Art des Waren- und Dienstleistungsangebotes) niederschlägt. Dies ist – wie dargestellt wurde – nicht nur bei FOC in den USA, sondern auch bereits bei verschiedenen FOC-Standorten in Europa erkennbar. Zur Begrenzung eines – aufgrund einer solchen Entwicklung – in der langfristigen Perspektive kaum verlässlich einschätzbaren Gefährdungspotenzials sollte auf eine entsprechende planerische Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeit (d.h. detaillierte B-Plan-Festsetzungen) nicht verzichtet werden; ggf. zukünftig erforderliche Anpassungen können nach Prüfung der damit verbundenen Auswirkungen zu dem dann gegebenen Zeitpunkt vorgenommen werden.
- Aufgrund der spezifischen Standortanforderungen, des entsprechenden Standortwahlverhaltens sowie – zumindest bislang – nicht erkennbarer wesentlicher negativer Auswirkungen auf Städtebau und Raumordnung erscheinen FOC an Standorten genehmigungsfähig zu sein, an denen herkömmliche Einkaufszentren bzw. Shopping-Centres kaum einen positiven Bescheid erwarten können. Indem bezogen auf diesen spezifischen Betriebstyp ein restriktiver Ansatz mit einer eher hohen Regelungsdichte Anwendung findet, kann gewährleistet werden, dass an solchen Standorten tatsächlich auch nur eine solche Handelseinrichtung geplant, realisiert und in der Folge betrieben wird, welche dem im Genehmigungsverfahren zugrundegelegten (idealtypischen) FOC-Konzept auch tatsächlich entspricht, d.h. dass mögliche Umgehungsstrategien von Projektentwicklern/Investoren zur Ansiedlung anderer Betriebstypen an diesen Standorten ausgeschaltet werden.

Gerade auch aufgrund der Tatsache, dass die Entwicklung des Betriebstyps FOC in Deutschland offensichtlich nicht aufgehalten werden kann (und auf Basis der marktwirtschaftlichen Ordnung auch nicht aufgehalten werden soll), da sich die Standortentwicklung sonst wie in der Vergangenheit weitgehend der planerischen Steuerung und Einflussnahme – durch Ausweichen der Betreiber auf Flächen mit bereits bestehendem Baurecht oder auf Standorte jenseits nationaler Grenzen (z.B. Roermond, Maasmechelen, Roppenheim) – entzieht, ist es erforderlich, dass die Planung Steuerungsansätze (so z.B. ggf. alternative Standortangebote, kooperative Formen/PPP, Mediation) entwickelt, welche neben den städtebaulichen und raumordnerischen Zielsetzungen insbesondere auch ein Grundverständnis für die betrieblichen Belange und Anforderungen eines FOC beinhalten. In diesem Sinne war die MKRO-Entschießung vom 03.06.1997 kontraproduktiv (vgl. Vogels; Will 1999: 138). Gleichzeitig ist das vorhandene bauplanungsrechtliche Steuerungsinstrumentarium (z.B. detaillierte Flächen- und Sortimentsfestsetzungen in den B-Plänen in Verbindung mit ergänzenden städtebaulichen Verträgen) – sofern konsequent angewendet – zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen und raumordnerischen Entwicklung völlig hinreichend, sodass in Erlassen, Landesentwicklungsplänen etc. auf spezifische Zielaussagen und spezielle Regelungen bezogen auf den Betriebstyp FOC verzichtet werden kann.

## Literatur

- Bauer, H.H. et al. (1999): Die Bedeutung von Factory Outlets aus der Sicht von Herstellern und Kunden. Institut für Marktorientierte Unternehmensführung. Universität Mannheim.
- Bauer, M. (1998): Niedrige Kaufkraft bremst das Entstehen von FOC im Osten. In: Der Familienbetrieb, Ausg. 04/1998, 10.
- Baumeister, R. (1999): Neue Betriebsform des Handels in Europa – Factory Outlet Center. Diplomarbeit. FH Regensburg/FB BWL.
- Bosshammer, U. (2001): Die Glücksritter sind verschwunden. In: Lebensmittelzeitung. Nr. 34, 24.08.2001, 41.
- Collier; Erdmann; Lewis (Hrsg.) (1997): The Economic Effect of Factory Outlets on Nearby Town Centres and Local Areas. Vols 1 & 2, London.
- GfK (Hrsg.) (1999): Welche Akzeptanz haben Factory Outlet Center beim deutschen Konsumenten? Repräsentativbefragung vom April 1999 im Auftrag des Markenartikels in: [http://194.175.173.244/gfk/gfk\\_studien/fragedm/foc.html](http://194.175.173.244/gfk/gfk_studien/fragedm/foc.html).
- GMA (Hrsg.) (2000): Die Auswirkungen des Designer Outlet Center (DOC) in Parndorf (Bezirk Neusiedl am See) auf die regionale Einzelhandelsstruktur, die Tourismuswirtschaft und den Arbeitsmarkt. Ludwigsburg/Wien.
- Güttler, H.; Will, J. (1998): Factory Outlet Center in Europa. Ein Reisebericht. In: BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2/3, 1998, S. 107-113.
- Hahn, B.; Pudemat, P. (1998): Strukturwandel der Factory Outlet Center in den USA. In: BBR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. Heft 2/3, 1998, S. 99-106.
- IffH (Hrsg.) (1995): Katalog E. Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft. 4. Ausg., Köln.
- Kleine, K.; Offermanns, T. (1999): Perspektiven von Factory-Outlet-Centern in Deutschland. Eine empirische Untersuchung der in Deutschland geplanten Projekte. Diplomarbeit, Universität Dortmund.
- Kreiling, W. (2002): Outlet schadet dem Handel nicht. Erste Studie zum Zweibrücker Fabrikverkauf-Center vorgelegt. In: Rheinpfalz Online, 22.02.2002.
- Lang, K. (1985): Off-Price-Retailing. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 8, 408-410.



- Lausberg, I. (1999): Factory Outlet Center (FOC) als neue Angebotsform in Deutschland – eine institutionenorientierte Analyse. Arbeitspapiere des Lehrstuhls für Marketing und Handel an der Universität GH Essen. Nr. 3. Essen.
- Maier, H. (2001): Factory Outlet Center – eine für Deutschland neue Vertriebsform. Diss., Hamburg.
- Mintel International Group Ltd (2001) (Hrsg.): Factory Outlet Centres. London.
- MKRO: Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 03. Juni 1997 zu Factory Outlet Centern. In: Gemeinsames Ministerialblatt, 1997, 397.
- Moench, C. (2000): Neue Formen des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung. In: Erbguth, W. et al. (2000) (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 459-477.
- Moench, C; Sandner, W. (1999): Die Planung und Zulassung von Factory Outlet Centern. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 18. Jg., Nr. 4, Frankfurt/Main, 337-456.
- Priebs, A. (2000): Raumordnerische und städtebauliche Anforderungen an FOC. Positionspapier als Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf dem Workshop des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung am 20. Oktober 1999 in Berlin. In: BBR (Hrsg.): Factory Outlet Center. Arbeitspapiere. Heft 2/2000, 23-24.
- Prime Retail: Outlet Shopper. Who Shops at Prime Outlet Centers? In:  
[http://www.primeretail.com/p.cfm/primeretail/industryoverview/outlet\\_shopper.cfm](http://www.primeretail.com/p.cfm/primeretail/industryoverview/outlet_shopper.cfm), als Quelle wird hier eine Untersuchung von Hollander, Cohen & McBride Research, Baltimore, MD, aus dem Jahr 1998 angegeben.
- Pudemat, P. (1998): Outlet Center in den USA. Abnehmende Kunden-Akzeptanz und steigende Monotonie. Thesenpapier zum Vortrag bei der Veranstaltung „Treffpunkt Landtag: Factory-Outlet-Center – Eine Gefahr für die Innenstädte?“ am 18.05.1998 in Potsdam.
- Rauh, J. (2000): Zur Raumwirksamkeit der Factory Outlet Center – empirische Forschungsergebnisse aus Großbritannien als Beitrag zur Standortdiskussion in Deutschland. In: Schmude, J. (Hrsg.): Factory Outlet Center. Beiträge zur Wirtschaftsgeographie Regensburg. Bd. 1, Regensburg, 2000, 16-30.
- Ruda, W. (1997): Vertriebsform vor dem Durchbruch. In: Lebensmittelzeitung, Nr. 40, 02.10.1997, 60-65.
- Ruda, W. (2000): Die Factory Outlet Center-Szene in den USA. In: Schmude, J. (Hrsg.): Factory Outlet Center. Beiträge zur Wirtschaftsgeographie Regensburg. Bd. 1, Regensburg, S. 31-46.
- Schmude J. (2000 a): Factory Outlet Center (FOC) – Schreckgespenst des Einzelhandels? In: Schmude, J. (Hrsg.): Factory Outlet Center. Beiträge zur Wirtschaftsgeographie Regensburg. Bd. 1, Regensburg, 1-15.
- Schmude, J. (2000 b): Factory Outlet Center (FOC). Neues Element in der Handelslandschaft. In: WEST-DEUTSCHE IMMOBILIENBANK (Hrsg.): Einzelhandel in Europa 2000. Marktbericht X. Mainz, 158-165.
- Southern tourist Board (2000): Bicester Village Visitor Survey 2000. Eastleigh (Hants.).
- Tietz, B. (1985): Off-price Stores und Factory Outlets. Neue Betriebstypen in den USA. In: Marketing, ZFP, Heft 2, Mai 1985, 77-84.
- Tietz, B. (1993): Der Handelsbetrieb. Grundlagen der Unternehmenspolitik. 2. Aufl., München.
- Value Retail News (Hrsg.) (2002): Factory Outlet Industry Resource Guide. Clearwater/FL.
- Vogels, P. (2001): Innenstadtentwicklung und Standorttrends vor dem Hintergrund der revolutionären Veränderungen und Entwicklungen im Einzelhandel. In: Hertz, A. (Hrsg.): Cybertime, die absolute Entgrenzung. Die Auswirkung auf Konsument, Handel, Immobilie und Managemententscheidungen. Hamburg, 65-87.
- Vogels, P.; Will, J. (1999): Raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen von Factory-Outlet-Center. Grundlagenuntersuchung im Rahmen des Forschungsfeldes „Zentren“ des experimentellen Wohnungs- und Städtebau. Basel.



### 3.3 Raumwirkungen von Online-Shopping

#### *Begriffe, Definitionen und Eingrenzung*

Electronic Commerce bezeichnet die ökonomische Nutzung von neuen Medien (Internet, Online-Dienste, CD-Rom, DVD) zum Zweck des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, wobei die zur Abwicklung von Geschäftsprozessen notwendigen Informationsprozesse aller Art durch Neue Medien unterstützt oder ersetzt werden. Dabei geht es sowohl um Interaktionsprozesse innerhalb und zwischen Unternehmen, als auch um Interaktionen mit dem Endverbraucher (vgl. SFZ 2000: 7).

E-Commerce kann je nach beteiligten Interaktionspartnern folglich unterschieden werden in Interaktionen zwischen Unternehmen (business to business B2B), zwischen Unternehmen und Endverbraucher (business to consumer B2C) und zwischen Endverbrauchern untereinander (consumer to consumer C2C). Bezieht man die öffentliche Verwaltung in die Betrachtung mit ein, so kommen deren Beziehungen mit Unternehmen bzw. Verbraucherinnen und Verbrauchern (Bürgerinnen und Bürgern) hinzu (business bzw. consumer to administration). Die Nutzung der Neuen Medien durch die öffentlichen Verwaltungen wird häufig mit dem Begriff des E-Government belegt. Hinsichtlich der tatsächlichen Auftritte im Internet sind die einzelnen Bereiche dabei nicht überschneidungsfrei, da bspw. online-Angebote wie „gemeinde4u“ (vgl. [www.gemeinde4u.de](http://www.gemeinde4u.de)) versuchen, auf lokaler Ebene Internet-Plattformen zu schaffen, die sowohl als Online-Marktplätze als auch als Kontaktbörse zwischen Unternehmen oder als Zugang zu Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung genutzt werden sollen.

Für die folgenden Betrachtungen sollen lediglich die Bereiche der Nutzungsmöglichkeiten Neuer Medien und ihre Auswirkungen herausgenommen werden, die den Einzelhandel und seine räumlichen Ausprägungen betreffen. Dies wird in Abgrenzung zu den umfassenderen Business-to-Consumer-Beziehungen als Online-Shopping bezeichnet. Es umfasst die Kommunikation des Handels bzw. der Hersteller mit dem Endverbraucher. Durch Online-Shopping wird eine Umgehung des stationären Handels möglich.

Online-Shopping kann auf die einfache Formel „Versandhandel via Internet“ gebracht werden. Zentrale Plattform ist das World-Wide-Web. Die Verwendung von festen Datenträgern wie CD-Rom oder DVD haben im Verhältnis dazu für die folgenden Ausführungen eine untergeordnete Bedeutung. Sie werden zudem in der Regel als Ergänzung zum Internet eingesetzt, da beide Medien einen Heimcomputer voraussetzen.

Die relevanten Akteure sind dabei:

- Endverbraucher, die das Internet für Einkäufe benutzen (Internet-User),
- der traditionelle Handel, der sich das Medium als zusätzliche Angebotsform zu Nutze macht,
- Hersteller, die als Direktvermarkter im Netz auftreten,
- spezialisierte Anbieter wie Online-Auktionen (Business to Consumer = B2C oder Consumer to Consumer = C2C), Preisagenturen, die für Endverbraucher nach den günstigsten Angeboten im Netz suchen, Reverse Auctions, bei denen die Endverbraucher ihre Nach-

frage definieren und die anbietenden Händler sich unterbieten, oder Power-Buying Plattformen, in denen sich Nachfrager zusammenschließen und versuchen Mengenrabatte zu erzielen.

Die Wirkung des Online-Shoppings auf die bestehenden Strukturen des Einzelhandels und somit auf seine räumlichen Erscheinungsformen ist dabei allerdings abhängig vom Erfolg des Internets als Medium für ökonomische Transaktionen zwischen Handel und Endverbraucher. Dieser Erfolg hängt wiederum von einigen Faktoren ab:

- der Verbreitung der zur Nutzung des Internets notwendigen Netzinfrastruktur und dabei insbesondere der Verbreitung der Breitbandinfrastruktur bzw. Glasfaserverkabelung, die eine schnelle Übertragung großer Datenmengen ermöglicht und das Internet multimediauglich macht (gleichzeitige Übertragung von Bild, Videosequenzen und Ton),
- den Kosten der Internet-Nutzung im Allgemeinen für den Internet-User,
- der Akzeptanz des Internets als Medium für ökonomische Transaktionen, womit vor allem Aspekte der Sicherheit im Zahlungsverkehr, Suchgeschwindigkeit, der Beratungsqualität, des Datenschutzes und der Umtauschmöglichkeiten usw. einhergehen (vgl. ComCult Research 2002, Robben 2002 b).

Auch aus der Perspektive der Anbieter ist das WWW noch mit einigen Hürden versehen wie Inkassorisiko, Rechtsunsicherheiten und einem hohen Kostenaufwand.

Um mögliche raumstrukturelle Wirkungen von Online-Shopping abzuschätzen, sollen im Folgenden die Marktchancen dieser Form des Handels noch etwas vertieft diskutiert werden.

### **Die Akzeptanz von Online-Shopping**

#### *Die Nutzungsintensität des Internets als Voraussetzung für Online-Shopping*

Online-Shopping setzt die Möglichkeit zur Nutzung des Internets voraus. Die Potenziale und Wirkungen, die Online-Shopping entfalten kann, werden von der Akzeptanz und von den Nutzerstrukturen des Internets determiniert.

Die Verbreitung des Internets hat in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen. Der Online-Monitor der Gesellschaft für Konsumforschung<sup>57</sup>, der in halbjährigen Abständen die Nutzungsstrukturen und die NutzerInnenendemographie des Internets erhebt, verzeichnet für den Zeitraum zwischen 1997/98 und 2000/01 einen sprunghaften Zuwachs der Internet-Nutzerinnen und Nutzer. Mittlerweile verfügen mehr als 46% der deutschsprachigen Bevölkerung über einen Zugang zum Internet (gegenüber 10% 1997/98). Dabei setzt sich die Nutzung des Internets im privaten Bereich weiter durch: etwa zwei Drittel der Bevölkerung mit Internetzugang nutzten dies zu Hause (2000/01; 1999 waren es noch 53%).

Auch die Nutzungshäufigkeit ist stark gestiegen: 35% der deutschsprachigen Bevölkerung nutzt das Medium im Durchschnitt einmal wöchentlich. Dabei verlängert sich auch die Nutzungsdauer: pro Tag sind ca. 11,1 Mio. Menschen in Deutschland im Netz, pro Woche an

---

<sup>57</sup> Soweit nicht gesondert angegeben, stammen die folgenden Daten aus den aktuellen Erhebungen des GfK Online-Monitor (7. Welle, 2000/2001); [http://www.gfk.de/produkte/eigene\\_pdf/online\\_monitor.pdf](http://www.gfk.de/produkte/eigene_pdf/online_monitor.pdf).

durchschnittlich 4,6 Tagen. Die tägliche Nutzungsdauer ist innerhalb eines halben Jahres von 47 auf 63 Minuten gestiegen.

Das Bild des männlichen Studenten oder jungen Akademikers aus gutem Hause als typischem Internet-User gehört immer stärker der Vergangenheit an. Unabhängig von Milieu und Lebensstil wächst der Anteil der weiblichen Internet-User rapide an (1997/98: 29%, 2000/01: 42%). Nach wie vor nutzen jüngere Menschen das Internet am häufigsten. Es entwickelt sich allerdings immer stärker zu einem „Alltagsmedium“ für breite Schichten der Bevölkerung. Was die Nutzungsinhalte betrifft, wird das Internet bisher noch stark als Informationsmedium und zur Kommunikation genutzt (E-Mailing, Informationsabruf, News). Die Bedeutung als Transaktionsmedium ist jedoch ständig wachsend. Dabei ist der Männeranteil im Online-Shopping noch sehr hoch. Erwerbsquote und Kaufkraft der Internet-Einkäufer ist überdurchschnittlich hoch. Das Durchschnittsalter liegt bei ca. 35 Jahren (vgl. Klietmann 2001, zit. n. Ecin 2001 a).

Die Generation@ (Opaschowski 1999) und ihre Nutzungsgewohnheiten stellen somit den zukünftigen Markt auch für die Nutzung des Internets als Transaktionsmedium dar. Während die Frauen deutlich aufholen, ist die Gesellschaft hinsichtlich der Internet- Nutzung noch doppelt gespalten. Der größte Zulauf zur privaten Nutzung des Internets besteht bei den Jugendlichen im Alter von 14 bis 19 Jahren. „Netz-Muffel“ bleiben hingegen die über 65-jährigen Ruheständler, die sich lieber bequem vor dem Fernseher ausruhen. Zudem ist die PC-Nutzung vor allem eine Frage der Bildung: zwischen Hauptschulabsolventen und Gymnasialabsolventen liegen Welten, wobei die Abstände sogar wachsen (vgl. B.A.T.-Freizeit-Forschungsinstitut 2002).

Zur sozialen Spaltung der Online-Gesellschaft kommt eine räumliche Differenzierung hinzu. Während der ISDN-Standard zur Datenübertragung mittlerweile nahezu flächendeckend eingeführt ist, konzentrieren sich die Telekommunikationsgesellschaften bei der Breitbandverkabelung auf die Verdichtungsräume und ihr nahes Umland. Das bedeutet, dass die peripheren Regionen Deutschlands von den Angeboten einer multimediafähigen Technologie der Datenübertragung in Hochgeschwindigkeit abgekoppelt sind. Der DSL-Standard ist wiederum eine Voraussetzung für ein attraktives Online-Shopping-Angebot, das in der Warenpräsentation mit Printmedien und dem Fernsehen mithalten kann und darüber hinaus interaktive Elemente einsetzen kann (vgl. Robben; Koyro; Gatzke 2002 b).

### *Online-Shopping – Wachstumsmarkt der Zukunft?*

Ähnlich rasant wie die Verbreitung des Mediums selbst entwickelt sich auch dessen Nutzung für konsumtive Zwecke: Das Internet wird von immer mehr Menschen zum virtuellen Einkauf genutzt. Mitte 2000 tätigten noch 9,0 Mio. Menschen Einkäufe via Internet, zur Jahreswende stieg diese Zahl bereits auf 13,5 Mio. Damit einher geht eine rapide Steigerung der Umsätze, die durch Online-Shopping erzielt werden: von 0,56 Mrd. EUR (1,1 Mrd. DM) Mitte 2000 auf 1,03 Mrd. EUR (2,0 Mrd. DM) zum Jahreswechsel. Andere Quellen wie der Report Online Shopping (Klietmann 2001) schätzen den Umsatz des B2C-Segments sogar auf ca. 2,6 Mrd. EUR (5 Mrd. DM). Der durchschnittliche Umsatz, der von den Online-Einkäufern erzielt wird, beläuft sich dabei auf 621 EUR (1.214 DM) pro Halbjahr, bei durchschnittlich 6,8 Käufen (vgl. Klietmann 2001, zit. n. Ecin 2001 a).

Tab. 8: Online-Shopping aus Kunden- und Händlerperspektive

Vorteile des Online-Shopping	hemmende Faktoren
aus Kundenperspektive	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• räumliche und zeitliche Flexibilität</li> <li>• bequeme Möglichkeit zu Angebots- und Preisvergleichen; hohe Markttransparenz</li> <li>• zeitsparend</li> <li>• anhaltender Preisverfall für Internet-Kommunikation</li> <li>• zunehmende Diffusion des Internets</li> <li>• steigende Anzahl an Angeboten im Netz</li> <li>• innovative Ansätze eröffnen neue Perspektiven               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Power-Shopping: viele Anbieter finden sich zusammen und nutzen Mengenrabatte</li> <li>- Auktionen</li> <li>- Reverse-Auctions: Händler werden zu Geboten aufgefordert, der billigste kommt zum Zug</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachteile gegenüber real shopping (Fachberatung, sensorischer Kontakt mit dem Produkt)</li> <li>• immer noch relativ aufwendige Suche</li> <li>• mangelndes Vertrauen durch Virtualität des Angebotes</li> <li>• Sicherheitslage und Bezahlmodus</li> <li>• komplizierte Bestellprozedur</li> <li>• Störungen</li> <li>• Anlieferungsprobleme</li> <li>• verspätete Zustellung</li> <li>• unerwartet hohe Versandkosten</li> <li>• technische Probleme für ultimediapräsentationen (Übertragungsgeschwindigkeit)</li> </ul>
aus Händlerperspektive	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• räumliche Erweiterung des Marktgebietes zum „globalen Marktplatz“</li> <li>• Verzicht auf Präsentationsflächen, Kostenreduktion</li> <li>• innovative Angebotskombinationen</li> <li>• neue Marketingverfahren</li> <li>• größeres Sortiment</li> <li>• Imagegewinn</li> <li>• Erhöhung der Kundenbindung</li> <li>• Senkung von Transaktionskosten</li> <li>• Differenzierung von Wettbewerbern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hohes Inkassorisiko</li> <li>• Rechtsunsicherheit, Umtausch, Reklamation, Gewährleistung</li> <li>• Logistikprobleme</li> <li>• Informationsstand über das Medium Internet</li> <li>• fehlendes technisches Know-how</li> <li>• Skepsis hinsichtlich der Akzeptanz beim Kunden</li> <li>• E-Business wird von manchen als nicht passend zum Unternehmen gesehen</li> <li>• zu hoher Kostenaufwand für Präsentation, Aktualisierung der Waren im Netz und für die Versandlogistik</li> </ul>

Quelle: eigene Zusammenstellung aus diversen Quellen

Die Produkte und Dienstleistungen, die am häufigsten über das Netz gekauft wurden, sind: Bücher (22%, 2000/01), Software (14%), Musik-CDs (13%), Eintrittskarten (13%), Geschenkartikel (10%), Computer Hardware (10%), Kleidung, Schuhe (9%), Wertpapierhandel (9%), Bahntickets (8%), Hotelbuchungen (7%).

Online-Shopping betrifft somit derzeit nur eine bestimmte Sorte von Gütern und Dienstleistungen, die als „online-affin“ bezeichnet werden. Die Wachstumsraten sind rasant. Dennoch beträgt der Anteil am Gesamthandel derzeit nur etwa 0,67% (vgl. ECIN 2001 a), am Versandhandel etwa 10-15%.

Die Potenziale und zukünftigen Auswirkungen von Online-Shopping im Vergleich zum stationären Handel hängen jedoch intensiv von dessen Nutzen für Kunden und Händler ab. Folgende Übersicht (Tab. 8) zeigt die Vorteile auf und die Faktoren, die einer Verbreitung des Online-Shoppings tendenziell im Wege stehen. Dabei wird die Perspektive der Nachfrageseite und der Anbieter unterschieden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die entscheidenden Barrieren für die Durchsetzung des Internets als Medium für Transaktionen in den materiellen Hemmnissen wie Sicherheit im Bestell- und Zahlungsverkehr sowie in der Logistik und Lieferzuverlässigkeit liegen (vgl. ComCult Research 2002).

### *Das Ende der Euphorie – Prognosen zur Bedeutung von Online-Shopping*

Die Euphorie der späten neunziger Jahre hinsichtlich der vermeintlich radikal-revolutionären Wirkungen des Internets sind nicht zuletzt aufgrund des Platzens der Spekulationsblase am Neuen Markt einer eher nüchternen Sichtweise gewichen (vgl. Monse 2001). Zu groß sind die technischen und infrastrukturellen Aufgaben, zu groß das Beharrungsvermögen tradierter und gewohnter Verhaltensweisen. Der Übergang zur Online-Kultur braucht mehr Zeit als ursprünglich vermutet.

Noch Ende der 90er Jahre wurde für etwa 2008 für Online-Shopping ein Marktanteil von 30% bei Gütern des täglichen Lebens für Kleidung, Nahrung und Wohnung vorhergesagt (siehe Tab. 9). Die Consulting-Firma Arthur D. Little prognostizierte für 2020 den Anteil des E-Commerce am Gesamttransaktionsaufkommen auf 40% (vgl. Arthur D. Little 2000: 19). Nicht zuletzt aufgrund der Einbrüche der dot.com-Unternehmen am Neuen Markt sind die anfänglich rasanten Wachstumszahlen korrigiert worden. 95% der auf Online-Handel spezialisierten Unternehmen schrieben Mitte 2000 rote Zahlen (vgl. SFZ 2000: 19). Derzeit herrscht eine Marktbereinigung im Internet-Segment vor. In den USA werden im Online-Shopping in einigen Sortimentsbereichen sogar bereits Sättigungsphänomene festgestellt (z.B. Buchungen von Reisen). Bezüglich der Verbreitung des Online-Shoppings kann für die nächsten 10 Jahre von einem Anteil des Online- bzw. Tele-Shoppings von 5-10% des Einzelhandelsumsatzes ausgegangen werden.

Noch gehört das Online-Shopping folglich nicht zu den routinemäßig ausgeführten Alltagshandlungen. Mit zunehmender Verbreitung des Internets wird aber auch die Häufigkeit des Online-Shopping zunehmen. Sechs von zehn Internetshoppern geben an, künftig eher häufiger im Internet einzukaufen; 38% etwa genauso häufig wie derzeit. Es ist zu erwarten, dass sich die Umsätze dabei schrittweise erhöhen. Schon heute liegen die Ausgaben der

Internetenerfahrenen um mehr als das doppelte so hoch wie bei Internetneulingen (vgl. Kletmann 2001, zit. n. Ecin 2001 a). Mit zunehmender Internetenerfahrung steigen die Ausgaben für Online-Einkäufe. Online-Shopping wird sich immer stärker zu einer routinemäßigen Handlung entwickeln, insbesondere wenn Sicherheitsfragen geklärt sind und die Liefergenauigkeit zunimmt.

Das Internet wird dabei zunächst insbesondere den traditionellen Versandhandel prägen. Online-Shopping wird Kataloge zunehmend ersetzen. Neue Angebotsformen werden sich etablieren. Mit der Perfektionierung der technischen Lösungen werden schrittweise neue Produktgruppen erfasst. Produkte, die nicht über Online-Shopping erhältlich sind, werden mittelfristig eher zur Ausnahme (vgl. Bretzke 2001).

Allerdings hat das Medium Internet auch auf der Anbieterseite Hürden zu überwinden. Insbesondere kleine und mittlere Betriebe zögern beim Einsatz der Technologie. Über zwei Drittel der Unternehmen im deutschsprachigen Raum verfügen noch nicht über eine klar definierte und umfassende E-Commerce-Strategie (vgl. Strauß; Schoder 2000, Branko; Angenendt 2002). Nach aktuellen Prognosen wird sich der Anteil mittelständischer Unternehmen mit B2B<sup>58</sup>- und B2C-Transaktionsangeboten in den nächsten 2-3 Jahren von 16% auf 39% der Unternehmen steigern und das Investitionsvolumen in E-Commerce-Projekte von 2,7 Mrd. DM (2000) auf knapp 4 Mrd. DM (2001) steigen (vgl. Ecin 2001 b, 2001 c). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bisher nur einige Unternehmen die Möglichkeiten des Internets für sich offensiv ausschöpfen und zu multimedialen, interaktiven und individuellen Kundenkontakten nutzen. Klare Strategien für den Einsatz des Mediums zur Online-

Tab. 9: Road Map Online-Shopping  
(Mediane der Expertenschätzungen nach der Deutschen Delphistudie von '98)

2003	Elektronische Abrechnungs- und Geldsysteme sowie digitales Geld sind weit verbreitet, die Datensicherheit bei Finanztransaktionen im Netz gewährleistet
2003	Teleshopping mit elektronischer Abrechnung
2004	Das Internet der nächsten Generation gewährleistet hohe Sicherheit, Bewegtbilder können in Echtzeit übertragen werden
2004	Einzelhandelsgeschäfte übernehmen in großem Umfang Vertriebsformen des Versandhandels
2005	Mehrheit der deutschen Haushalte verfügt über E-Mail
2006	Virtual Malls (virtuelle Supermärkte) sind weit verbreitet
2007/2008	Mehr als 30% der Güter für den täglichen Bedarf werden durch Teleshopping erworben

Quelle: Deutsche Delphistudie 1998, zit. nach SFZ 2000, S. 23

<sup>58</sup> B2B = Business to Business



Kundenbindung, zum one-to-one Marketing, oder als Customer Relationship Management fehlen insbesondere in mittelständischen Unternehmen. Eine große Zahl von Unternehmen plant allerdings in den nächsten Jahren intensiver in das E-Business einzusteigen.

Dieser Einstieg bringt jedoch enorme Anfangsinvestitionen und erhebliche Folgekosten mit sich. Die soziale Spaltung der Online-Gesellschaft auf der Nutzerseite findet ihre Entsprechung auf der Seite der Unternehmen. Größere, finanzstarke Unternehmen werden eher Online-Angebote und Kundenbetreuungsmöglichkeiten ausbauen können als die Kleinen. Insbesondere im Handel bedeutet dies, dass der Verdrängungswettbewerb zwischen den Konzernen und dem Mittelstand auch den Wettbewerb um die Online-Kunden prägt.

### *Entwicklungslinien im Einzelhandel – Trendverstärker Online-Shopping*

Dass der Einsatz des Internet-Online-Shoppings die Strukturen der Einzelhandelswirtschaft verändern wird und damit mittelbar auch die räumlichen Strukturen des Angebotes von Gütern und Dienstleistungen beeinflussen wird, ist in der Fachwelt unbestritten. Fraglich ist allerdings das Ausmaß und die Richtung der Veränderung sowie vor allem der zeitliche Horizont. Nach anfänglichen eher überschwänglichen Trendskeizzen setzt sich nun die Auffassung durch, Online-Shopping verstärke einerseits einige bestehende Trends in der Einzelhandelswirtschaft, eröffne aber andererseits Perspektiven für neue Angebotsformen (vgl. Tab. 10). Zudem sind einzelne Produktgruppen und Sortimentsbereiche unterschiedlich betroffen. Im Bereich der online-affinen Produktgruppen wird ein beschleunigter Strukturwandel erwartet. Hier steht der stationäre Handel (Buchläden, Reisebüros, Unterhaltungsmedien) vor großen Herausforderungen, die sich auch räumlich niederschlagen werden. Andere Sortimentsbereiche wie z.B. verderbliche Waren oder beratungsintensive und maßgefertigte Produkte werden weniger stürmisch erfasst. So galten insbesondere Lebensmittel lange Zeit als „online-resistent“. Doch auch in diesem Segment ist einiges in Bewegung geraten.

Dabei ist die Wirkung des WWW auf den Einzelhandel nicht pauschal zu benennen. Bestehende Trends wie Konzentrationstendenzen, wachsende Internationalisierung der Märkte und der Unternehmen und ein zunehmender Preiskampf werden durch die steigende Bedeutung des Online-Shoppings verstärkt. Zunächst waren es die hohen Investitions- und Folgekosten, die finanzkräftige Anbieter begünstigten, die schon heute darauf abzielen, sich die Interneteinkäufer und die heranwachsende Generation@ als Kunden zu sichern. Mittlerweile sind jedoch preiswerte Software-Lösungen auf dem Markt, deren Wartung und Aktualisierung mit relativ geringem Aufwand möglich ist. Allerdings bleibt der Aufwand für die Einrichtung eines zweiten Vertriebsweges durch den Aufbau einer eigenen Versandlinie nicht unerheblich.

Kleine und mittelständische Fachbetriebe, die schon heute mit der Konkurrenz großflächiger Angebote der Fachmarktketten zu kämpfen haben, drohen ins Hintertreffen zu geraten. Da diese Betriebe nicht selten bereits am Rande der Grenzkosten anbieten, sind zusätzliche Investitionen und Kostenbelastungen schwer zu verkraften, sodass durch Online-Angebote der Ketten der Verdrängungswettbewerb verstärkt wird. Allerdings zeigen Beispiele von kleinen und mittelständischen Fachbetrieben, die das Internet erfolgreich offensiv als Vertriebskanal nutzen, dass der zentrale Engpassfaktor eher in einem Mangel an Know-how und unternehmerischem Mut zu sehen ist.



Nicht selten werden die Beratungsmöglichkeiten im stationären Einzelhandel genutzt, um sich mit Produktinformationen zu versorgen. Der Einkauf wird dann jedoch via WWW zur Schnäppchenjagd. Die günstigsten Angebote können international ausgewählt oder online ersteigert werden. Dennoch ist auch hier der Trend nicht eindeutig. Auch für beratungsintensive oder maßangefertigte Produkte eröffnet das Internet neue Perspektiven. Die notwendige kontinuierliche Interaktion mit den Kunden wird über das WWW ermöglicht. Durch die Übermittlung der kundenbezogenen Daten und entsprechende Visualisierungsprogramme ist eine virtuelle Präsentation des auf die individuellen Wünsche zugeschnittenen Produktes möglich. Somit eröffnet das Internet für spezielle Kundenwünsche und intensive Beratung

Tab. 10: Trendverstärker Online-Shopping

Trend	Erläuterung	Effekt durch/im Online-Shopping
Disintermediation	Ausschaltung von Handelsmittlern (FOC); Direktvertrieb	Nutzung von Direktangeboten wird zunehmen, neue Intermediäre kommen auf
Versandhandel	Anteil in D heute bei 5,8% des gesamten Umsatzes im Handel; bequem, zeitsparend, großes Angebot	Versandhäuser stellen Kataloge ins Netz; Online-Shopping setzt Versandhandel mit anderen technischen Mitteln fort
Konzentration und Filialisierung	Unternehmenskonzentration im Handel, Filialisierungsgrad in Innenstädten nimmt zu, steigender Wettbewerbsdruck auf mittelständische Handelsbetriebe	große Handelsketten eröffnen „virtuelle Filialen“; Konzentrationsprozess bei Online-Anbietern bereits im Gang
Smart shopping	„Schnäppchenjagd“ erfasst alle Einkommensgruppen (Aldi, Schlussverkäufe)	schon heute bei Internetshoppern sehr beliebt, wird zunehmen
Trading down	Verzicht auf personalintensive Beratungsdienstleistung und qualifiziertes Personal	Online-Shopping und Internet-Produktpräsentationen begünstigen den Ersatz menschlicher Beratungsdienstleistung
Sortimentexplosion	der Tendenz zur Marktsättigung wird durch Produktdifferenzierung begegnet. Nischenprodukte für Lebensstilgruppen	Internet ermöglicht prinzipiell unbegrenzte Angebotspalette; Vielfalt erschwert Markttransparenz
Costumization	kundenindividuelle Massenfertigung; „persönliche Produkte“ setzen Informationsfluss zwischen Kunden und Herstellern voraus	Internet ermöglicht bruchlose Kommunikation und ist die geeignete Plattform
Erlebnishopping	Trennung von Versorgungseinkauf und Erlebniseinkauf. Erlebniseinkauf als Freizeitgestaltung hat spezielle Anforderungen an Angebotsgestaltung	derzeit geringer Erlebniswert. Wird sich mit technischem Fortschritt ändern (Multimedia, hohe Übertragungsgeschwindigkeiten)
Erlebniskonsum	Umschichtung von Grundbedürfnissen zu Urlaub, Unterhaltung	einige Warengruppen haben schon heute hohen Zuspruch im Online-Shopping: CDs, Reisen, Bücher, elektronische Medien
„Cocooning“	„Einspinnen“ in den eigenen vier Wänden, Tendenz des individuellen Rückzugs	Online-Shopping eröffnet die Möglichkeit der umfassenden Versorgung von zu Hause aus

Quelle: SFZ 2000, S. 24 ff.; eigene Bearbeitung

ebenso neue Möglichkeiten wie für die preisbewusste Suche nach standardisierten Massenprodukten. In beiden Fällen ist eine räumliche Präsenz von Anbietern und Nachfragern nicht mehr erforderlich.

Die hohe Sensibilität in einzelnen Branchen gegenüber der internationalen Konkurrenz aus dem WWW ist derzeit bspw. bei Apotheken zu spüren. Das Internet wird zum „Angstgegner“. Die Konkurrenz der stark auf lokale Märkte ausgerichteten Versorger wird international, die Apotheken laufen Sturm gegen ausländische Internetfirmen, trotzdem deren Marktanteile noch unter 1% liegen. Die stark „geschützten“ und lokal strukturierten Märkte der Arzneimittel und Gesundheitsvorsorge lösen sich zunehmend auf. Durch die günstigen Angebote aus dem WWW setzt ein Preiswettbewerb ein, wo vorher keiner war.

Der Trend, den (Zwischen)-Handel zu überspringen, wird durch die Möglichkeiten des Online-Shopping gestärkt. Zwar versuchen immer mehr Einzelhändler durch eine Präsenz im Internet ihr Angebot zu ergänzen. Andererseits nutzen die Hersteller die Möglichkeiten eines direkten Zugangs zum Kunden (Robben; Koyro; Gatzke 2002 b, Stumpf 2002). Der Computerhersteller Dell ist in der Ausschaltung des Handels bereits sehr weit gegangen und bietet seine gesamte Produktpalette nahezu ausschließlich im Netz an. Neue Intermediäre können in der virtuellen Welt Platz greifen. Virtuelle Shopping-Malls und FOCs, virtuelle Marktplätze nehmen die Funktion des Handels wahr. Da Vertrauen auch in der Welt des Internets eine große Rolle spielt, können von dieser Tendenz einerseits etablierte Markenprodukte profitieren. Zum anderen eröffnen sich auch hier Perspektiven für die kleinen lokalen Anbieter. Selbst in der digitalen Wirtschaft sind lokale, menschliche, soziale und institutionelle Bedingungen ausschlaggebend. Räumliche Nähe kann einen Vertrauensbonus darstellen. Kunden wollen auf der „site um die Ecke“ einkaufen (vgl. Brand; Bernd 2001). Virtuelle lokale Marktplätze können als Chance zur Stabilisierung des mittelständischen Handels genutzt werden. Der räumlichen und sozialen Entankerung durch das Netz kann in einem gewissen Maß durch lokale Marktplätze entgegengewirkt werden.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass Online-Shopping zum einen auf viele Trends im Handel aufsetzt und diese verstärkt. Andererseits erleichtern diese Trends wiederum die Diffusion des Interneteinkaufens, so dass von einer wechselseitigen Trendverstärkung ausgegangen werden kann. In der Folge geraten die traditionellen Handelsstrukturen (z.B. beratungsintensiver Fachhandel) weiter unter Druck. Insbesondere beim mittelständischen Handel ist die Verdrängungsgefahr durch die virtuellen Einkaufswelten besonders groß. Dies hat insbesondere auf die gewachsenen Strukturen zentraler Orte Auswirkungen, die im Folgenden vertieft werden sollen.

### *Raumstrukturelle Wirkungen des Online-Shopping*

Aufgrund der Kosten der privaten Internetnutzung und einer gewissen Unsicherheit bezüglich der Qualität von Produkten und der Vertrauenswürdigkeit der Anbieter ist „Online-Shopping“ für Verbraucher nur dann attraktiv, wenn damit ein Mehrwert verbunden ist oder Güter nur auf diesem Wege erhältlich sind. Eine gegenüber dem herkömmlichen Einkauf veränderte Qualität ist z.B. die bequeme und schnelle Bestellung aus der gewohnten häuslichen oder beruflichen Umgebung, eine Erhöhung der Preistransparenz, ein größeres Angebot sowie die Möglichkeit, digitalisierbare Waren direkt zu erhalten. Diese und andere Mehrwerte

werden zukünftig unbestritten zu höheren Umsatzanteilen von Anbietern im virtuellen Raum führen. Aufgrund der Kostenintensität des Internet-Verkaufs ist allerdings mit einer Verschärfung der Konzentrationstendenzen im Handel zu rechnen. Auch bei den Internet-Dienstleistern ist durch die aktuelle Marktbereinigung eine Konzentration auf weniger, aber größere Anbieter zu erwarten.

Geringe Substitutionspotenziale sind hingegen in Bereichen zu erwarten, die durch virtuelle Angebote in naher Zukunft nicht zu ersetzen sind – insbesondere im Bereich des Erlebniseinkaufs und des Freizeitwertes. Grundsätzlich werden die raumstrukturellen Auswirkungen, die vom Online-Shopping ausgehen, in den nächsten 5-10 Jahren in überschaubaren Maßen ausfallen. Online-Shopping wird sich als Ergänzung der normalen Vertriebswege etablieren, sie aber nicht gänzlich ersetzen. Es werden Formveränderungen in der Beziehung zwischen Kunden und Anbietern zu beobachten sein. Die Kurier-, Express- und Paketdienstleister werden sich auf den neuen Markt einstellen und in klassische Aufgabenfelder des stationären Handels eindringen, neue Intermediäre an der Schnittstelle zwischen Produkt und Verbraucher werden entstehen. Durch eine weitere Verbreitung von Online-Shopping wird insbesondere das Verkehrsaufkommen und die Nachfrage nach logistischen Dienstleistungen steigen. Neue Unternehmenskonzepte haben veränderte Standortsysteme zur Folge. Dies kann zu neuen räumlichen Mustern führen, die sich in Folge unternehmerischer Strategien und logistikbezogener Technikentwicklung herausbilden. Dabei ist eine Dekonzentrationstendenz der Logistikstandorte und eine zunehmend disperse Verkehrsbelastung zu erwarten, die eng gekoppelt sein wird an die Business-to-Business-Beziehungen zwischen Unternehmen.

Im Handel sind Verdrängungseffekte in einzelnen Branchen (z.B. Buchläden, Reisebüros) nicht auszuschließen, eine qualifizierte Face-to-Face-Beratung sowie das gemeinsame „Kauf-erlebnis“ als soziales Ereignis werden aber weiterhin den stationären Handel stützen.

Im Zentrum der folgenden Betrachtung stehen folgende Typen von städtischen Versorgungsstandorten:

- die Innenstädte,
- Shopping Malls bzw. Urban Entertainment Centres,
- Quartierszentren und
- nicht-integrierte Standorte in der städtischen Peripherie.

### *Innenstädte*

Diejenigen Innenstädte, die bereits heute in ihren Konsumachsen über einen hohen Freizeit- und Erlebniswert verfügen, werden von den Entwicklungen im Online-Shopping weitestgehend unberührt bleiben. Verknüpft mit gastronomischen, kulturellen und Freizeiteinrichtungen, wird der Einzelhandel auch weiterhin eine wichtige Rolle in der Konsumwelt der Innenstadt-Besucher einnehmen. Wenn Microshops (multimediale Präsentation von flächenintensiven Produkten auf engstem Raum) einen breiten Anklang finden, können sogar wieder zusätzliche Warenangebote in die Innenstädte Einzug halten. Gleiches gilt für die Multimedia-Kioske, die in den Geschäften und Warenhäusern den Informationsbedarf der Kunden

decken und direkte Bestellmöglichkeiten eröffnen. Hier erschließen sich durch Online-Shopping sogar neue Potenziale für den Einzelhandel und damit für die Entwicklung der Innenstädte. Wenn die Idee der Vernetzung von Online-Shopping und multimedialen, kundenspezifischen Anwendungen in Kaufhäusern genutzt wird, können Innenstädte sogar gestärkt werden und sich als räumliche Kristallisationskerne der Online-Community profilieren. Die Nutzung der Internet-Terminals in den Kaufhäusern kann zu einem persönlichen Plausch mit Gleichgesinnten genutzt werden. In der Kombination von Zugängen zur virtuellen Welt und dem Stillen der realen Kommunikationsbedürfnisse scheint ein interessantes Marktpotenzial zu liegen.

Negative Wirkungen von Online-Shopping sind allenfalls in innerstädtischen 1b-Lagen zu erwarten, da die städtebaulichen und infrastrukturellen Qualitäten mit denen der zentralen Einkaufsmeilen nicht konkurrieren können. Hier kann der Facheinzelhandel durch den Direktverkauf von Waren zumindest partiell in Bedrängnis geraten. Allerdings sind dies keine zwangsläufigen Entwicklungen: wenn es der Facheinzelhandel schafft, durch hochwertige Beratungsleistungen und durch den Sprung auf den Online-Zug mit den konkurrierenden Anbietern Schritt zu halten, dann sind auch in diesen Lagen keine gravierenden Einbrüche zu erwarten.

Auf der Basis dieser Entwicklungen im Handel wird sich auch die verkehrliche Situation in den Innenstädten nicht spürbar ändern. Es werden zwar im Einzelfall Versorgungsfahrten entfallen, sollte es den Innenstädten aber gelingen, ihre Attraktivität beizubehalten bzw. neu zu beleben, dann werden auch die damit verbundenen Verkehrsströme – mit all ihren negativen Begleiterscheinungen – weiterhin das Bild der Innenstädte mitbestimmen.

### *Shopping Malls und Urban-Entertainment-Centres*

Geht man von der wachsenden Bedeutung des Erlebniseinkaufs in Kombination mit Kultur und Unterhaltungsangeboten aus, so werden Shopping Malls und Urban-Entertainment-Centres durch einen wachsenden Online-Shopping-Markt keine nachhaltigen Beeinträchtigungen erfahren. Auch hier gilt, dass die Integration von Online-Shopping in die künstlichen Welten der Malls (z.B. Internet-Cafés oder Online-Kioske) für zusätzliche Attraktionen sorgen kann. Online-Shopping stellt sicher nur in einzelnen Produktsegmenten eine ernsthafte Konkurrenz dar; die glitzernden Konsumwelten werden auch in Zukunft ihren Platz behaupten und wahrscheinlich sogar weiter ausbauen.

### *Quartierszentren*

Quartierszentren und die städtischen Wohnquartiere leiden schon seit geraumer Zeit unter dem Rückzug von Fachgeschäften und Lebensmittelhändlern. Schon heute sind die Bewohner durch den Verlust an Nahversorgung zu längeren Wegen gezwungen. Eine weitere Verschärfung dieser Tendenz ist in Zukunft – unabhängig von Online-Shopping – abzusehen. Online-Shopping kann diesen Trend jedoch noch verstärken. Die Einflüsse werden sich zunächst auf bestimmte Branchen konzentrieren (z.B. Reisebüros, Banken und z.T. auch Buchhandlungen). Für andere Güter, die periodisch nachgefragt werden, wie beispielsweise Lebensmittel, werden relativ geringe Substitutionspotenziale gesehen. Sollten wider Erwarten solche Einbrüche zu verzeichnen sein, werden sog. Kiosksystemen gute Chancen einge-

räumt, die dann eine „Notversorgung“ im Quartier aufrechterhalten. Die Kioskssysteme könnten als Schnittstellen eines realen Handels mit den virtuellen Marktplätzen fungieren und die Zentralen für Bestellungen und Abholung werden. In diesem Falle würde sich insbesondere ein zusätzliches Verkehrsaufkommen in den Quartieren ergeben, da die Anlieferverkehre zunehmen werden.

### *Nicht-integrierte Standorte*

Die Entwicklung der nicht-integrierten Standorte hängt maßgeblich vom Kundenverhalten ab. Sollte es wirklich zu einer breiten Substitution erlebnisarmer Versorgungseinkäufe kommen, zählen die Verbraucher- und Fachmärkte zu den Verlierern der Online-Shopping-Evolution. Umsatzeinbußen und die Schließung von Standorten sind die möglichen Folgen. Der positive Effekt einer solchen Entwicklung könnte die Konzentration der Verbraucher auf die integrierten innerstädtischen Standorte des Handels sein. Die Verkehrsströme würden sich in diesem Falle allerdings wieder vermehrt auf die City richten. Die Nachnutzung der brachgefallenen Standorte als Logistik- und Distributionszentren wäre durchaus denkbar.

Zu erwarten sind auch neue Flächenbedarfe für Logistik- und Distributionseinrichtungen, wenn sich der Trend zur zentralen Lagerhaltung weiter fortsetzt.

In den Städten wirkt Online-Shopping in einigen Bereichen als Trendverstärker schon angelegter Entwicklungen, eröffnet z.T. neue Perspektiven, wobei die möglichen Wirkungen widersprüchlich sind. Grundlegende Veränderungen sind zunächst nicht zu erwarten. Da die Verbraucher von ihren tradierten Einkaufsmustern in absehbarer Zukunft wahrscheinlich nur marginal abweichen werden, sind radikale Veränderungen im räumlichen Einkaufsverhalten und damit Wirkungen auf die Raumstruktur kaum zu erwarten. In einzelnen Branchen sind jedoch größere Effekte zu erwarten, denen mit speziellen Konzepten begegnet werden muss: Reisebüros und Büchereien z.B. werden durch zusätzliche Angebote wie kulturelle Darbietungen oder Lesungen Publikum anziehen müssen bzw. neue Einkommensquellen eröffnen. Insgesamt wird aber das Bedürfnis nach direkter unmittelbarer Begegnung und Kommunikation möglicherweise zunehmen. Insbesondere die integrierten Lagen, die schon heute über einen Nutzungs- Funktions- und Angebotsmix verfügen, können davon profitieren, in dem sie ihr Profil in Richtung Unterhaltung, Kultur und Begegnung schärfen.

Für die weniger attraktiven Lagen, für bestimmte Branchen und Betriebstypen (eigentümergeführte Fachgeschäfte) in den Städten birgt Online-Shopping einerseits die Risiken der Verstärkung der negativen Entwicklungstrends. Andererseits eröffnen sich auch Chancen für innovative Angebote (customizing, lokale virtuelle Marktplätze, Kioskssysteme). Die Stabilisierung weniger attraktiver Zentren und der Quartierszentren bedarf sicherlich gezielter Maßnahmen, die auf eine intensive Kooperation der betroffenen Händler (z.B. lokale virtuelle Märkte) und ein gezieltes City-Management hinauslaufen. Die Raumordnungs- bzw. die Stadtentwicklungspolitik kann diese Initiativen anregen und koordinieren. Allerdings sollte über spezielle staatliche Förderprogramme nachgedacht werden, wie die technischen Möglichkeiten des Online-Shopping auch für kleine und mittlere Betriebe nutzbar gemacht werden können, mit dem Ziel, die Nahversorgung und die Funktionstüchtigkeit der Zentralen Orte zu gewährleisten.

### *Perspektiven für periphere ländliche Räume*

Ebenso wie für unterschiedliche Raumkategorien städtischer Versorgungsstrukturen kann über die Auswirkungen auf die Versorgung im ländlichen Raum zum heutigen Zeitpunkt nur begründet spekuliert werden. Die technisch-infrastrukturellen und die nachfrageseitigen Rahmenbedingungen sind auch hier widersprüchlich. Zum einen ist die Versorgung des ländlichen Raumes mit Hochgeschwindigkeitsangeboten für Internet-Zugänge gering. Die Ausbaustrategie der Telekommunikationsunternehmen erfolgt entlang der zentralörtlichen Hierarchie nach unten: oberzentrale Agglomerationsräume, Mittelzentren, Unterzentren, ländliches Umfeld ... Das bedeutet, dass die technischen Möglichkeiten, im peripheren ländlichen Raum auf multimedial inszenierte Online-Angebote zugreifen zu können, gering ausgeprägt sind.

Andererseits ist die mögliche Substitution von Versorgungseinkäufen, für die große Strecken zurückgelegt werden müssen, attraktiv. Dies gilt v.a. für Güter des mittel- bis langfristigen Bedarfs. Durch die Einführung leistungsfähiger, mobiler Übertragungstechnologien (UMTS) könnten die technischen Hürden für attraktives internetbasiertes Einkaufen in den ländlichen Räumen genommen werden. Allerdings sind auch hier die Einführungspläne der UMTS-Standards auf die Verdichtungsräume konzentriert. Leitungsungebundene Angebote und Angebote jenseits des terrestrischen Mobilfunks (wie „Internet via Satellit“) sind derzeit noch sehr teuer und somit insbesondere für private Haushalte noch uninteressant. Damit verliert Online-Shopping in peripheren ländlichen Räumen an Wirkungskraft.

Die zunehmende Verbreitung von Online-Shopping birgt insbesondere für Mittelzentren in peripheren ländlichen Räumen mit Entwicklungsschwierigkeiten ein zusätzliches Gefährdungspotenzial. Die Zentralen Orte dieser Kategorie sind in ihrer Funktionsfähigkeit bereits von den aktuellen Trends der steigenden Mobilitätsbereitschaft, der zunehmenden Konzentration im Handel und der Filialisierung und Banalisierung der Angebotsformen bedroht. Online-Shopping könnte diesen Trend verstärken, je stärker es sowohl zum Einkauf standardisierter, wenig beratungsintensiver Produkte als auch kundenorientierter Maßanfertigungen genutzt wird. Gerade letztere Kategorie von Gütern und Dienstleistungen benötigt im stationären Handel höhere Kundenfrequenzen als in den besagten Mittelzentren vorzufinden sind.

Die Stabilisierung von zentralen Orten in peripheren ländlichen Räumen bleibt auch mit zunehmender Verbreitung des Online-Shopping eine zentrale Aufgabe der staatlichen Raumordnungspolitik. Allerdings wird die Raumordnung die negativen Trends nicht aufhalten können. Gefragt sind innovative Lösungen zur Sicherstellung der Versorgung, die von staatlichen Fachprogrammen (z.B. Technologietransfer und Mittelstandsförderung, Sozialpolitik) unterstützt werden und neue Medien offensiv nutzen. Mobiler Handel im ländlichen Raum könnte durch vorherige Internetbestellung Waren auch für den täglichen Bedarf anliefern und die Versorgungsqualität in den Dörfern steigern. Dorfläden könnten mit Internet-Terminals ausgestattet werden und zu Bestell- und Anlieferungsorten für die Dorfgemeinschaft werden, in denen auch Hilfestellung für die Benutzung des Mediums geleistet wird. Gerade der ländliche Raum könnte die Kulisse für innovative Konzepte zur versorgungs- und gemeinschaftsorientierten Internet-Verwendung sein und neue Intermediäre im Handel hervorbringen, die sich darauf spezialisieren, die Versorgung der Bevölkerung zu gewähr-



leisten. Hier wird sich zeigen, ob die Komprimierung von Zeit und Raum nur ein Phänomen der Knoten im globalen Stofffluss ist oder ob sich Perspektiven für die peripheren Räume entwickeln lassen.

### Literatur

- Arthur D. Little Consulting Group (Hrsg.) (2000): Chancen für Bayern. Bayern 2020. Megatrends und deren Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung des Freistaats Bayern. München.
- B.A.T.-Freizeit-Forschungsinstitut (2002): B.A.T. Medienanalyse 2002. Repräsentativbefragung von 2000 Personen ab 14 Jahren im Februar 2002, Hamburg; Auszüge im www unter: [http://www.bat.de/\\_default/\\_a/16qbhw3/\\_default/Aktuell.PublikationDetail?FE=0&CID=528692&CE=8](http://www.bat.de/_default/_a/16qbhw3/_default/Aktuell.PublikationDetail?FE=0&CID=528692&CE=8).
- BDA/KPMG (2000): eBusiness in der deutschen Wirtschaft – Status quo und Perspektiven 2001. Gemeinsame Studie der KPMG und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber. Berlin.
- Brand, M.; Bernd, V. (2001): Regionale Online-Märkte (RPM) – Nähe schafft Vertrauen. Stuttgart (Kurzinformat der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden Württemberg vom Januar 2001).
- Branko T.; Angenendt, A. (2002): e-Profit 2002. Wie der Mittelstand das Internet tatsächlich nutzt. Göttingen.
- Bretzke, W.-R. (2001): E-Goods – Waschmaschinen, Wollpullis, Wirsing: Die neuen Online-Produkte der Zukunft? Methoden für das Online-Marketing. In: Klietmann, M. (Hrsg.) (2001): Report Online Handel. Produkte verkaufen – Kunden binden – Preise gestalten. Düsseldorf; Auszug veröffentlicht unter: [http://www.symposion.de/ecommerce/roh\\_07.htm](http://www.symposion.de/ecommerce/roh_07.htm).
- ComCult Research (2002): Deutsche Post eCommerce facts 3.0. Erfolgsfaktoren für Online Shopping. Auszug aus einer Studie im Auftrag der Deutschen Post AG. [http://www.comcult.de/index.php4?link=forschungstudien/analysis\\_erfolgsfaktoren.php4](http://www.comcult.de/index.php4?link=forschungstudien/analysis_erfolgsfaktoren.php4).
- Dach, C. (2002): Vorteile einer Multi-Channel-Strategie: Eine nüchterne Betrachtung. (Ausgewählte Studien des ECC Handel). Köln.
- Ecine Electronic Commerce InfoNet (2001a): Internetshopping Report 2001. <http://www.ecin.de/marktbarometer/shoppingreport/index.html> (eingestellt 08.02.2001).
- ECIN – Electronic Commerce InfoNet (2001b): E-Business im deutschen Mittelstand – Teil 1. Business as usual in deutschen KMU? Bericht über eine Studie im Auftrag der TechConsult GmbH. <http://ecin.de/marktbarometer/daten/e-mittelstand.html> (Mai 2001).
- ECIN – Electronic Commerce InfoNet (2001c): E-Business im deutschen Mittelstand – Teil 2. Hintergründe – Erwartungen, Erfolge und Bedenken? Bericht über eine Studie im Auftrag der TechConsult GmbH. <http://ecin.de/marktbarometer/daten/e-mittelstand-2.html> (Mai 2001).
- Ecine Electronic Commerce InfoNet (2001d): Internet-Kunden – die unbekannten Wesen. <http://www.ecin.de/marktbarometer/kunden> (eingestellt 06.12.2001).
- Floeting, H. (2002): Stadtzukünfte zwischen Virtualisierung und neuen Raummustern. In: Schrenk, M. (Hrsg.): Computergestützte Raumplanung Corp 2002 Geomultimedia02. Beiträge zum 7. Symposium zur Rolle der INFORMATIONSTECHNOLOGIE in der und für die RAUMPLANUNG. Wien, 23-28.
- Floeting, H.; Grabow, B. (1998): Auf dem Weg zur virtuellen Stadt? Auswirkungen der Telematik auf die Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1. 1998, 17-30.
- GfK Gesellschaft für Konsumforschung (Hrsg.) (2002): GfK-Online-Monitor. Ergebnisse der 7. Untersuchungswelle 2001. [http://www.gfk.de/produkte/eigene\\_pdf/online\\_monitor.pdf](http://www.gfk.de/produkte/eigene_pdf/online_monitor.pdf).
- Grabow, B.; Adrian, L. (2000): Virtuelle Marktplätze – Rollen und Aufgaben von Kommunen. In: Zeitschrift des Niedersächsischen Städtetags, Heft 5 (abgelegt auf der Homepage des Difu: [www.difu.de](http://www.difu.de)).
- Klietmann, M. (Hrsg.) (2001): Report Online Handel. Produkte verkaufen – Kunden binden – Preise gestalten. Düsseldorf.



- Koyro, R. (2000): Aus dem Web frisch auf den Tisch. Trendbericht Online-Handel mit Lebensmitteln. <http://www.ecin.de/state-of-the-art/lebensmittel> (eingestellt 13.07.2000).
- Monse, K. (2001): Internetwirtschaft – Agonie oder Wachstum? <http://www.ecin.de/state-of-the-art/internetwirtschaft>. (eingestellt 15.03.2001).
- Nezu, R. (2000): Ecommerce: a revolution with power. In: OECD Observer, Heft 221/222, 75-79.
- Nietimp, A. (1998): Multimedia im Handel – Die Zukunft des Einzelhandels? In: Essx – Europäische Schule für Städteplanung Xanten (Hrsg.): Die Europäische Stadt als Cyber-City? Stadtentwicklung und neue Technologien. Xantener Stadtkongress 1997. Xanten, 287-289.
- Opaschowski, H.-W. (1999): Generation@. Die Medienrevolution entlässt ihre Kinder: Leben im Informationszeitalter. Hamburg.
- Pangels, R. (2001): E-Commerce und städtischer Handel – Chancen und Risiken. In: BAG Handelsmagazin, H. 1-2/2001, abgelegt im www unter: [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/2\\_01/artikel10.shtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/2_01/artikel10.shtml).
- Robben, M. (2002 a): Internetnutzung in Europa – ein Puzzle mit 1000 Teilen. <http://www.ecin.de/marktbarometer/europa2> (eingestellt 14.03.2002).
- Robben, M. (2002 b): Online Payment: Bleibt alles beim Alten? <http://www.ecin.de/zahlungssysteme/onlinepayment> (eingestellt 29.05.2002).
- Robben, M.; Koyro, R.; Gatzke, M. (2002 a): Trendbericht: Technik in der Telekommunikation. <http://www.ecin.de/technik/standards> (eingestellt 23.05.2002).
- Robben, M.; Koyro, R.; Gatzke, M. (2002 b): B2C Best-Practise: erfolgreich im Web verkaufen. <http://www.ecin.de/shops/bestpractise> (eingestellt 06.06.2002).
- Schultz, M. (2000): E-Business in Deutschland – Status, Trends, Strategien. <http://www.ecin.de/marktbarometer/deutschland/indexx.html> (eingestellt 14.12.2000).
- SFZ (Sekretariat für Zukunftsforschung) (2000): Burgdorff, F.; Getzmann, S.; Heinze, M.; Steinmüller, K.: Online-Shopping und die Stadt. Auswirkungen des Internet-Handels im Privatkundengeschäft auf die räumlichen Strukturen.: Werkstattbericht 28, Gelsenkirchen.
- Springfeld, U. (2000): Welt am Draht: Das Internet und die Entwicklung der Stadt. Beitrag im 2. Programm des SWR. Sendedatum 13. November 2000, 8.30 Uhr. [http://www.swr2.de/wissen/manuskripte/wad/0011/001113\\_Stadtentwicklung.html](http://www.swr2.de/wissen/manuskripte/wad/0011/001113_Stadtentwicklung.html).
- Strauß, R.; Schoder, D. (2000): e-Reality 2000. Electronic Commerce von der Vision zur Realität. Herausgeber: Consulting Partner Group, Frankfurt.
- Stumpf, C. (2002): Kundendialog in Echtzeit – Wie im richtigen Leben ... <http://www.ecin.de/marketing/sitemonitoring> (eingestellt 05.02.2002).

### 3.4 Neue Logistik-Konzepte und Raum

#### *Einleitung*

Ohne leistungsfähige Logistik ist das Funktionieren unserer hoch entwickelten Volkswirtschaften nicht möglich. War die Logistik in der Vergangenheit meist in die Unternehmensorganisation eingebettet, konzentriert sich Logistik heute auf die Gestaltung und Optimierung unternehmensübergreifender Beschaffungs-, Produktions- und Vertriebsprozesse. Sie dient der Optimierung der Prozesskette vom Produzenten bis hin zum Verbraucher, indem sie die arbeits- und standortteilige Produktion sowie deren Zeitstrukturierung systematisch koordiniert (vgl. Baumgarten 2001). Logistik versteht sich heute also als eine ganzheitliche, marktgerechte Planung und Steuerung sämtlicher Material-, Waren- und Informationsströme von den Lieferanten an die Unternehmen, innerhalb der Unternehmen sowie von den Unternehmen zu den Kunden. Ihre Aufgaben sind unter anderem die Bündelung der Stoff- und Warenströme, die Verringerung der Bestandshaltung durch „just-in-time“ Belieferung, die Verringerung der Kapitalbindung, Erhöhung der Liefertreue, mit dem Ziel, die durchschnittlichen Kosten der Prozesskette zu senken (vgl. Aden 2001: 89). Logistik zeichnet sich in materieller Hinsicht dadurch aus, dass Sammel-, Sortier-, Kommissionierungs- und Umschlagvorgänge koordiniert werden, die ihren räumlichen Niederschlag in Gütertransporten und Güterverkehren sowie in spezifischen Standortagglomerationen für Lagerhaltung, Umschlag und Wartung finden.

Von der Politik und der räumlichen Planung werden die sich verändernden Aufgaben und raum-zeitliche Wirkungen der Logistik bisher allerdings noch ungenügend gewürdigt (vgl. Beirat für Raumordnung 2002). Fehlendes Wissen über die räumlichen Wirkungszusammenhänge der neuen Logistik führt häufig auch zu einer Divergenz zwischen Politik- und Planungsentscheidungen einerseits und der Marktnachfrage andererseits. In Deutschland hat man mit der Planung von Güterverkehrszentren (GVZ) an zentralen Verkehrsknotenpunkten zwar versucht, die mit dem zunehmenden Gütertransport erzeugten Verkehre zu bündeln und die Güterflüsse logistisch so zu organisieren, dass unterschiedliche Verkehrsträger und Transportmittel optimal miteinander verknüpft werden (Straße, Schiene, Wasser, Luft). Häufig sind diese Anlagen aber unzureichend genutzt und nicht immer funktioniert die erwünschte Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger. Wir beobachten auch, dass die Logistikunternehmen ihre Netzwerke nicht an der Verteilung der GVZ orientieren, sondern parallel eigene Netzwerke mit eigenen Umschlag- und Sammelpunkten anlegen. Von Seiten der Logistikwirtschaft wird dies damit begründet, dass GVZ vielfach als Verknüpfungspunkte der vorhandenen Infrastruktur realisiert werden, anstatt sie am Bedarf der Sammlung und Verteilung von Warenflüssen auszurichten (Achnitz et al. 2000: 5). Dies gilt vor allem für die Orientierung am Bahnnetz, das die Transportketten des vorletzten Jahrhunderts widerspiegelt. In der Zwischenzeit haben sich nicht nur die Standortstrukturen von Lieferanten und Kunden verändert, sondern auch die Techniken der Beförderung von Waren, die Struktur der Waren und die räumlichen Anforderungen an die Organisation der Güterflüsse. Die Raumentwicklungspolitik müsste also die veränderte raum-zeitliche Strukturierung der Logistik in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellen, wenn sie einen Beitrag zur Bewältigung der anwachsenden Güterströme im Raum leisten will. Aber: „The policy makers do often not have sufficient knowledge of logistics, partly because there is no separate policy for

logistics. This results in sub-optimal solutions in the region. Locations that are popular with logistic companies stumble upon resistance with policy makers. ... This weakness prevents regions and locations from actively formulating policy and decision making on these subjects“ (Kolpron 2000: 31).

Wir betrachten hier vor allem die Makrologistik, d.h. die übergreifenden Netzwerke und Systeme, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die mikrologistischen, betriebsinternen Systeme zunehmend mit der Makrologistik verschmelzen. Dies gilt vor allem für die sich durchsetzenden unternehmensübergreifenden Lieferketten des „supply chain management“ (s.u.). Im Folgenden werden zunächst die logistischen Herausforderungen dargestellt, die sich aus Veränderungen der Produktionsorganisation, des Handels, der Verkehrsmärkte und aus den technologischen Basisinnovationen im LuK-Bereich ergeben. Daran anschließend werden daraus resultierende neue Logistikkonzepte vorgestellt. Schließlich werden die Konsequenzen für die räumliche Organisation der Güterflüsse, insbesondere für die Verkehrsorganisation und Standortwahl spezifischer logistikrelevanter Einrichtungen, dargestellt. Am Ende des Kap. 3. werden die Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer raumentwicklungspolitischen Beeinflussung dieser Tendenzen erörtert.

### *Neue logistische Herausforderungen*

#### ■ Veränderte Rahmenbedingungen

Der Aufstieg der Logistik zu einer eigenständigen Funktion des Managements von Güterflüssen und damit auch zu einer eigenständigen raumstrukturierenden Größe hängt mit verschiedenen Entwicklungen zusammen.

#### ■ Veränderung der industriellen Organisation und räumlichen Arbeitsteilung

In älteren Produktionssystemen ist der industrielle Distrikt und teilweise auch der „hub-spoke district“ verbreitet gewesen, in denen Steuerung, Produktentwicklung und Beschäftigung in der Regel räumlich eng miteinander verknüpft oder in einem Betrieb vertikal integriert waren. Unter den Bedingungen der Globalisierung und insbesondere der Herstellung des europäischen Binnenmarktes lösen sich diese kleinräumigen Zusammenhänge tendenziell auf. Es entsteht ein weitmaschig über den Raum gespanntes Netz von häufig formal unabhängigen, aber zentral kontrollierten und gesteuerten Betrieben, die weltweit ihren optimalen Standort suchen. Die räumliche Ausweitung der Produktionszusammenhänge korrespondiert mit der Verringerung der Fertigungstiefe bei den einzelnen Unternehmen, mit „Outsourcing“. Dieser Prozess wird von unternehmerischen Konzentrationsprozessen in den einzelnen Fertigungsstufen begleitet. Für den Zusammenhalt des gesamten Austauschsystems von Informationen und Gütern werden systematische Kontrolle und Organisation – die Makrologistik – unentbehrlich. In den neuen Beziehungssystemen zwischen den Wirtschaftseinheiten müssen Informations- und Güterströme über große räumliche Distanzen interaktiv exakt aufeinander abgestimmt und gesteuert werden. Gleichzeitig weiten sich die Beschaffungs- und Absatzgebiete aus und es entstehen immer neue und miteinander zu vernetzende Güterströme. Dadurch nehmen auch die Aufwendungen für Transport, Lagerhaltung und Umschlag zu. Wegen des zunehmenden Umfangs und der Komplexität der Logistikleistungen wird es vorteilhaft, derartige Leistungen spezialisierten Dienstleistern zu überlassen, die

vertraglich wieder an die produzierenden Unternehmen gebunden werden (vgl. Kujath 1998: 87 f.). Es wird also eine sich ausfächernde, räumlich ausdehnende zwischenbetriebliche Arbeitsteilung angeregt, in der die Logistik zu einer wirtschaftlich eigenständigen Dienstleistungsfunktion der raum-zeitlichen Steuerung der Güteraustauschprozesse bzw. Warenverkehre aufsteigt.

### ■ Veränderte Güterstrukturen

In den hochentwickelten Volkswirtschaften ist der wirtschaftliche Strukturwandel auch mit Veränderungen der Struktur der Güter verbunden (Güterstruktureffekt). Die Güterbereiche landwirtschaftliche Erzeugnisse, Mineralerzeugnisse (Baustoffe), Erze und Metallabfälle, Kohle, Eisenerz verlieren Anteile, während chemische Erzeugnisse, Investitionsgüter und Verbrauchsgüter überdurchschnittliche Zuwächse aufweisen. Massen- und Grundstoffgüter werden zunehmend durch Güter mit hohem Wissens- und Dienstleistungsanteil ersetzt. Es findet also tendenziell eine „Entmaterialisierung“ als Folge von Elektronisierung, Miniaturisierung bzw. Wissensanreicherung statt. Aus den unterschiedlichen Qualitätsmerkmalen der Güter leiten sich unterschiedliche Verkehrsaffinitäten ab, die zu veränderten Verkehrsmitteln führen. Während die Massengüter Anteile am Gesamtaufkommen des Frachtverkehrs verlieren, gewinnen Stückgüter Anteile. Es werden also zunehmend Verkehrsleistungen gefordert, die weniger durch Gewicht und große homogene Volumina als durch diskrete Einheiten mit unterschiedlichen Eigenschaften und Größen bestimmt sind. Der Straßengüterverkehr und die Luftfracht werden durch die Tendenz zum Stückgut begünstigt (Abb. 9 und Abb. 10). Auch hieraus ergeben sich steigende Logistikanforderungen, wobei allerdings durch Verwendung von Containern Stückgüter unter Transport- und Logistikgesichtspunkten teilweise wieder eine Homogenisierung erfahren.

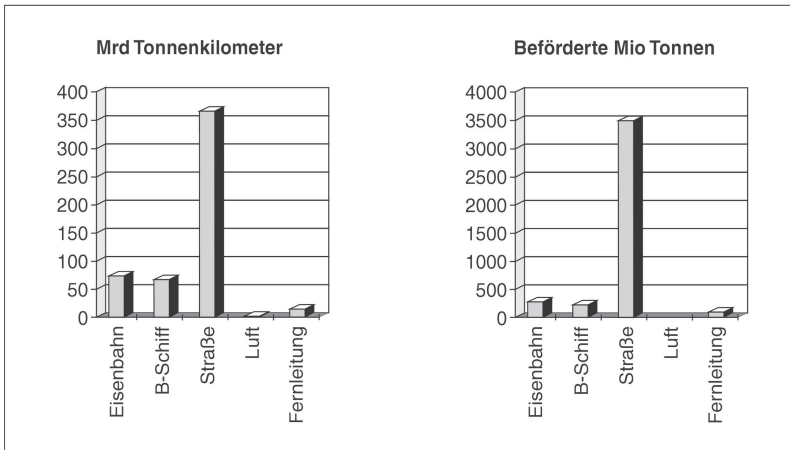
### ■ Strukturwandel des Handels

Die organisatorisch-strukturellen Veränderungen auf der Ebene des Einzelhandels haben unmittelbare Auswirkungen auf die Organisation des Güteraustausches zwischen den Ebenen des Handels und den Güterproduzenten. Der Strukturwandel im Einzelhandel spiegelt sich zum einen in Prozessen der Unternehmenskonzentration und der Internationalisierung des Handels und zum anderen im Entstehen neuer Betriebstypen (z.B. Shopping-Centre, Fachmärkte, Factory-Outlet-Centre) sowie E-Commerce wider.

Das Entstehen großer Handelskonglomerate ist mit fortschreitenden Betriebsvergrößerungen und Standortkonzentration verbunden (vgl. Blotevogel 2001: 11, vgl. Tab. 10). Eng verflochten mit diesen unternehmerischen Konzentrationsprozessen, dem betrieblichen Größenwachstum und der Standortkonzentration sind Wandlungen in der Logistikorganisation. Ein Merkmal dieser Veränderung ist das Herausdrängen der Hersteller aus dem Distributionsprozess durch die Handelsunternehmen, die Logistikfunktionen mit ihrem Handelssystem verknüpfen (die neuen Formen des Direktverkaufs durch die Hersteller scheinen dabei eher eine Randerscheinung zu bleiben). Für Handelsunternehmen, die eine Vielzahl von Einzelhandels- und Großhandelsstützpunkten betreiben, ist es konsequent, sich die Makrologistik einzuverleiben, eigene Lager- und Umschlagpunkte sowie eigene Netzstrukturen bundes- und teilweise europaweiter Güterverteilung aufzubauen. Sie verschaffen sich auf diese Weise Kontrolle über die logistischen Prozesse und können diese auf das Engste mit der

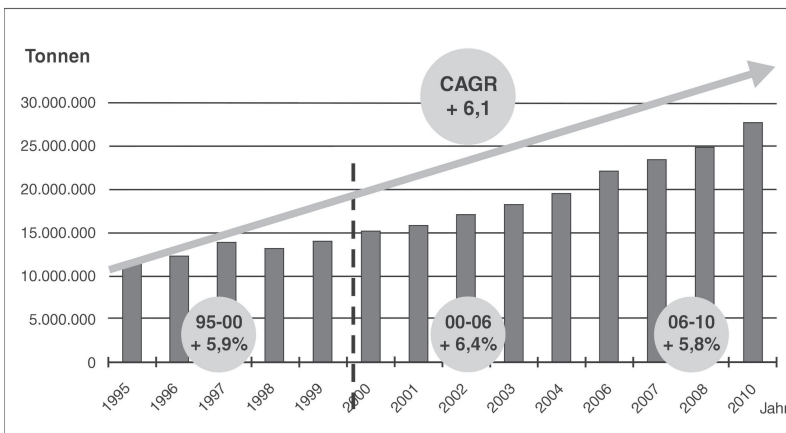
Nachfrageentwicklung in ihren Handelsstützpunkten verknüpfen. Dem widerspricht nicht, dass Handelsunternehmen in zunehmendem Maße auch logistische Dienstleister in die Organisation der Distributionsprozesse einbeziehen.

Abb. 9: Güterverkehr nach Verkehrszweigen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2000

Abb. 10: Entwicklung des weltweiten Luftfrachtaufkommens



Quelle: Deutsche Lufthansa Cargo, 2000

Tab. 11: Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel

Die 10 größten Unternehmen des Lebensmittel-Einzelhandels in Deutschland											
1988			1992			1997			1998		
1	Aldi	16,2	1	Rewe-Gr.	30,8	1	Rewe-Gr.	37,2	1	Metro	68,0
2	Rewe-Gr.	14,3	2	Edeka-Gr.	28,8	2	Edeka / AVA	36,5	2	Rewe-Gr.	48,7
3	Tengelmann	11,2	3	Metro	26,0	3	Metro	30,9	3	Edeka / AVA	44,7
4	Coop	8,3	4	Aldi	22,4	4	Aldi	29,3	4	Aldi	35,2
5	Spar	6,6	5	Tengelmann	16,7	5	Tengelmann	19,1	5	Tengelmann	26,8
6	Metro	6,5	6	Spar	11,3	6	Spar	16,5	6	Karstadt	24,0
7	Asko	5,8	7	Lidl	9,4	7	Lidl	15,9	7	Lidl	21,0
8	Lidl	3,3	8	Lidl	0,3	8	Schlecker	6,2	8	Spar	19,4
9	Allkauf	2,1	9	Allkauf	3,3	9	Dohle-Gr.	4,2	9	Schlecker	7,1
10	AVA	2,1	10	Schlecker	3,1	10	Lekkerland	3,8	10	Globus	6,0

Umsätze in Mrd. DM.

Quelle: BAG Handelsmagazin H. 1-2/1999, 10 ff., nach Blotevogel 2001.

Noch enger rücken Handel und Logistik im E-Commerce zusammen, und die unternehmerischen Konzentrationsprozesse sind noch dynamischer als im stationären Handel. Für E-Commerce-Unternehmen ist es einerseits überlebenswichtig, rasch eine kritische Masse von Kunden zu erreichen und diese an sich zu binden. Ein wichtiger Faktor dabei ist andererseits, dass die virtuelle Händler-Kunden-Beziehung von einer leistungsfähigen Logistik unterstützt wird, d.h. jeder Bestellvorgang mit geringster Zeitverzögerung einen Liefervorgang auslöst. Im E-Commerce verschärft sich der Wettbewerb nicht nur aufgrund größerer marktlicher Transparenz, sondern auch durch den Trend zu kleineren Los- und Liefergrößen. Soweit die Unternehmen nicht mit immateriellen Produkten handeln, macht letztlich die Logistik den Unterschied zwischen den verschiedenen E-Commerce-Unternehmen aus und entscheidet über deren Überlebensfähigkeit. Logistik steht im E-Commerce vor besonderen Herausforderungen, weil Kunden individuell aus einem heterogenen, teilweise nationale Grenzen sprengenden Marktumfeld beliefert werden müssen. Für diese Zwecke sind transnationale und gleichzeitig dislozierte Lieferketten erforderlich, häufig einstufige Direkttransporte, die am ehesten denen der Versandunternehmen, der Paket- und Expressdienste entsprechen. Insgesamt begünstigt die IT-gestützte Ausdehnung des Handels eine Globalisierung auch des Logistikmarktes und das Entstehen transnational agierender Logistikdienstleister.



## ■ Entwicklung von E-Logistik

Die technologischen Basisinnovationen revolutionieren nicht nur die Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen (B2B) sowie zwischen Unternehmen und den Verbrauchern (B2C) und dadurch auch die Anforderungen an die Logistik (Erber; Voigt; Klaus 2001). Sie werden auch integrativer Bestandteil der Logistik selbst und ermöglichen vielfach erst flexible Reaktionen der Logistik auf Nachfrageveränderungen (Kundenintegration) oder eine logistische Organisation der oben erwähnten räumlich weit gespannten Produktionsnetze. Im Management derartiger Transportketten müssen mindestens drei Flüsse miteinander koordiniert werden: Neben den Warenflüssen sind dies Geldflüsse und Informationsflüsse, die die Warenflüsse und Geldflüsse abbilden. Dabei sind die Arbeits- und Verfahrensabläufe im gesamten Wertschöpfungsprozess zu berücksichtigen und in die Steuerung zu integrieren. Die Steuerung der Warenflüsse setzt also die Erhebung, Verarbeitung, Speicherung sowie Weitergabe von waren- und materialbezogenen Daten ohne Zeitverzug voraus. Erst mit Hilfe der *informatischen Logistik*, gestützt z.B. auf „Electronic Data Interchange (EDI)“ der Internettechnologie ist dies heute möglich (Baumgarten 2001). Kunden, Hersteller und Lieferanten können auf dieser Basis einen gemeinsamen Datenbestand nutzen und interaktiv eine durchgängige Planung, Kontrolle und Steuerung ihrer logistischen Prozessketten erreichen. Die Funktionsfähigkeit einer derartigen IT-gestützten Informationslogistik ist Voraussetzung, um den materiellen logistischen Herausforderungen von globalen Produktions- und Handelsnetzen gewachsen zu sein, d.h. eine Globalisierung auch der Logistik zu erreichen.

## ■ Veränderungen des institutionellen Rahmens für den Güterverkehrsmarkt

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Deregulierung des Güterverkehrsmarktes im Zuge der Herstellung des EU-Binnenmarktes und die Öffnung der Weltmärkte. Ohne eine Öffnung der national verregelten Verkehrsmärkte, d.h. den Abbau der Festlegung von Tarifen des Straßengüterverkehrs, Regelungen des Marktzugangs oder Kontingentierungen von Güterverkehrsgenehmigungen in einer Höchstzahlenverordnung und Kabotageverbot, könnte auch die leistungsfähigste Logistik wenig bewirken. Seit Beginn der 90er Jahre haben sich vor allem in der EU „die rechtlichen Rahmenbedingungen des Güterverkehrssektors vollständig geändert, was einerseits zu einem harten Preiswettbewerb und zu Konzentrationstendenzen in der Branche führte, andererseits aber auch einen Wettbewerb anfechte, der neue Leistungen und verbesserten Service für die Verlader erst ermöglichte“ (Neiberger 1999: 205, vgl. auch Lammich 1994: 20). Erst unter diesen deregulierten Bedingungen kann sich Logistik zu einem Rationalisierungsinstrument mit hohen Produktivitätsreserven voll entwickeln, ist ungehinderter grenzüberschreitender Straßengüterverkehr möglich und lassen sich unternehmensübergreifende Konzepte durchsetzen, die eine verstärkte Integration der Dienstleister in die Abläufe von Produktion und Distribution beinhalten.

### *Neue Konzeptionen der Logistik und des Gütertransports*

#### ■ Beschaffungslogistik in der Industrie

Die Veränderungen in der industriellen Organisation, die im Entstehen von großräumig organisierten Produktionsnetzwerken zum Ausdruck kommen, bedürfen einer effizienten Verknüpfung der Netzwerkpartner. Der Logistik kommt dabei die Aufgabe zu, die räumlich und zeitlich auf verschiedene Netzwerkpartner verteilten Wertschöpfungsaktivitäten zu verbinden und aufeinander abzustimmen. Dank des erleichterten IT-gestützten Informationsaustauschs wird eine Optimierung der Lieferantenanbindung auch über große Entfernungen möglich, zugleich wachsen aber auch die Anforderungen, Material- und Güterströme über große Entfernungen in die Produktionsstrategie eines Systemintegrators, z.B. eines Finalproduzenten, einzufügen. Die Beschaffungslogistik konzentriert sich genau auf dieses Aufgabenfeld. Logistik-Dienstleister übernehmen in den Wertschöpfungsprozessen heute bereits neben Speditionsfunktionen zahlreiche ergänzende Funktionen, z.B. Einkaufs- und Beschaffungsmanagement, Warenaufbereitung, Lager und Materialflussmanagement, Vormontage, „just-in-time“-Belieferung. Mit Hilfe der Beschaffungslogistik kann ein Finalproduzent z.B. die Aktivitäten verschiedener Zulieferer direkt an sein Auftragssystem und seinen Produktionstakt binden, die nicht auf Lager, sondern auf Bestellung produzieren. Die materielle Seite der Logistik umfasst dabei das Sammeln von Lieferungen von den Zulieferern nach Abfrage in *Sammlungs- und Verteilungszentren* sowie eine dem Produktionsfortschritt angepasste synchrone Zulieferung an den/die zentralen Standort/e der Finalproduzenten.

#### ■ Supply-Chain Management (SCM) als Logistik der Gesamtkette

Für die Organisation der Produktionsketten rückt das SCM als Logistik der gesamten Prozesskette mit Hilfe des Internet in den Bereich des Möglichen. SCM leistet die effiziente Verknüpfung der Logistiksysteme von Unternehmen, Zulieferern, Logistikdienstleistern. Im SCM werden die vor- und nachgelagerten Institutionen nicht als externe Partner angesehen, sondern in die Planung und Konzipierung der gesamten Wertschöpfungskette einbezogen. Im SCM stehen folglich die verschiedenen Prozessstufen der Produktion im Vordergrund, nicht die individuellen Leistungen. Dies impliziert auf der einen Seite, dass große Datenmengen analysiert, verdichtet und zur Prozesssimulation verfügbar gemacht werden müssen, was nur durch hoch entwickelte Informationstechnologie beherrschbar wird. Auf der anderen Seite bedarf dieses System einer parallelen Organisation der Materialflüsse, also einer entsprechend flexiblen Produktionsorganisation bei den Lieferanten und eines leistungsfähigen und flexiblen Transportsystems, gestützt auf leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen und passende Sammel- und Umschlagpunkte. Das SCM führt wegen der extrem hohen Anforderungen an die raum-zeitliche Organisation von Materialflüssen häufig zu einer räumlichen Re-Konzentration von Systemlieferanten und Finalproduzenten (vor allem in der Automobilindustrie), um die Warenflüsse nahezu zeitgleich mit den Informationsflüssen koordinieren zu können. Im Rahmen von SCM wird der Logistikdienstleister zum Systemführer in der gesamten Prozesskette.

## ■ Management der Prozesskette vom Kunden her (ECR)

Gestützt auf elektronische Systeme setzt sich zunehmend auch eine Kundenorientierung, das System der sog. „efficient consumer response“ (ECR) durch. Vor allem in der Konsumgüterwirtschaft sowie dem Handel werden die Logistikprozesse von einer „Push“-Strategie mit mehr oder weniger großen Lagerbeständen zunehmend in sog. „Pull“-Strategien umgewandelt. Mit Hilfe von ECR können Material- und Wertflüsse über den gesamten Wertschöpfungsprozess abgebildet und gesteuert werden, angefangen beim Kunden und endend beim Sublieferanten. Beispiel: Ein Kunde bestellt via Internet einen Computer in einer bestimmten Konfiguration; der PC-Produzent konzentriert sich auf die Montage; der Logistikdienstleister übernimmt die Beschaffung der Zulieferteile, die Auslieferung der Computer sowie die Steuerung des gesamten Prozesses (Bundesverband Deutscher Banken 2001). ECR forciert die allgemeine Entwicklung hin zu kleineren Sendungen mit erhöhter Variantenvielfalt, zu weiter abnehmenden Bevorratungsstrategien in dezentralen Versorgungszentren bei gleichzeitig sinkenden Lieferzeiten. Kapitalbindende Bestandshaltung soll auf ein Minimum reduziert werden. Zugleich sollen durch zentrale Auslieferungsstrukturen die traditionelle mehrstufige Distributionsstruktur überwunden, die Lieferlose vergrößert und dadurch das Handling der Prozesskette wesentlich erleichtert werden.

## ■ E-Business und Logistik

Die Logistik ist die Achillesferse von E-Business. Dies gilt sowohl für die Beziehung zum Endverbraucher (vgl. Siebel 2000) wie auch für B2B als Medium der Abwicklung des Handels zwischen Firmen. Als Auswirkung auf die Logistik ist absehbar, dass die Tendenz zu globalen Beschaffungsstrukturen verstärkt wird. Dies führt wiederum zu größeren Transportweiten und zur Erhöhung des Luftfracht- und Seetransportaufkommens. Die Tendenz zu häufigeren und kleinteiligeren Transporten in Verbindung mit Echtzeitanforderungen bei der Lieferung wird sich weiter verstärken. Die effiziente Organisation der Transportlogistik über koordinierte und gebündelte Transporte in Verbindung mit einem Ausbau von leistungsfähigen Umschlagpunkten wird beschleunigt.

E-Business mit dem Endverbraucher (B2C) ist im Prinzip eine Weiterentwicklung des Versandhandels. Kritischer Erfolgsfaktor der Logistik ist hier die Feinverteilung der Güter für eine dispers im Raum verteilte Nachfrage. Beim Vertrieb von Lebensmitteln kommen Probleme einer temperaturgeführten Logistik hinzu. Aufgabe der Logistik ist es, ein hohes Güteraufkommen mit hohen Belieferungsfrequenzen, geringen Sendungsgrößen in einem engen Zeitfenster zu bewältigen. Auch wenn derzeit noch verschiedene Logistikansätze miteinander konkurrieren, scheint doch der Bruch mit den herkömmlichen Prozessketten im Handel evident: Die im Einzelhandel übliche mehrstufige Distributionsstruktur wird – ähnlich wie im Versandhandel heute schon – durch Direktbelieferung unter *Umgehung der üblichen Handelslogistik* und Zwischenschaltung eines Logistikdienstleisters ersetzt werden. Letzterer übernimmt die Sammlung der Güter von den Produzenten in Umschlagplattformen (ähnlich wie beim B2B), die Bündelung der Transporte und Feinverteilung an die Haushalte und alle damit verbundenen informativen Prozesse wie Auftragsabwicklung. Die Tendenz zur Verkürzung der Logistikkette im E-Business dürfte mit einer stärkeren Zentralisierung der Distributionsstruktur verbunden sein, soweit die Lieferzeiten dies zulassen. Für Bücher und ähnliche zentrale Güter dürften nationale Umschlagplattformen (wie im Ver-

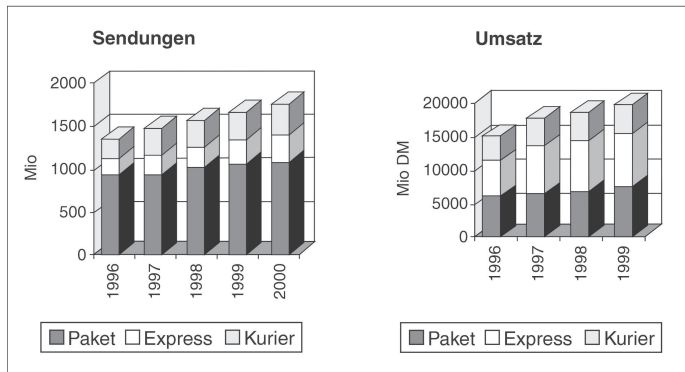
sandhandel) angemessen sein, der Lebensmittelhandel (Güter des täglichen Bedarfs) dürfte von regionalen Plattformen aus organisiert werden.

Aufgrund der Tendenz zu kleinteiligeren und häufigeren Transporten – verstärkt durch B2B und B2C – gewinnen im Firmengeschäft, ebenso wie im Endkundengeschäft, KEP-Dienste (Kurier-Express-Paket-Dienste) an Bedeutung (vgl. Abb. 11). Wenn kundenindividuelle Lösungen mit Kleinsendungen zu bewältigen sind, so erfordert dies in der Transportkette nicht nur eine Bündelung des Ladungsaufkommens (über Umschlagpunkte) im Hauptlauf, sondern auch Sammelfahrten im Vorlauf und eine Entbündelung der Warenströme im Nachlauf zum Abnehmer.

#### ■ Segmentierung der Logistikmärkte

Typisch für die Entwicklung der Logistikmärkte ist ihre immer stärkere Segmentierung. Dies ist die Konsequenz der Nicht-Beherrschbarkeit der hochkomplexen makrologistischen Systeme in ihrer Gesamtheit (Ihde 2001: 53). In der Praxis führt dies zu Logistikspezialisierungen nach unterschiedlichen Kriterien wie Güterarten, marktlichen Zusammenhängen oder räumlichen Einzugsbereichen, z.B. zu einer Aufspaltung der Logistiksysteme in solche für Textilien, für temperaturgeführte Güter, Elektronik, Gefahrgut, Ersatzteile, Paket- und Expressdienste, nationale und europäische Full-Service-Logistik einschließlich Kundenbetreuung durch Call-Centre usw.

Abb. 11: Umsätze und Sendungen im KEP-Markt



Quelle: RegTP/Manner-Romberg-Unternehmensberatung, 2001

### *Raumdifferenzierende Wirkungen der Logistik*

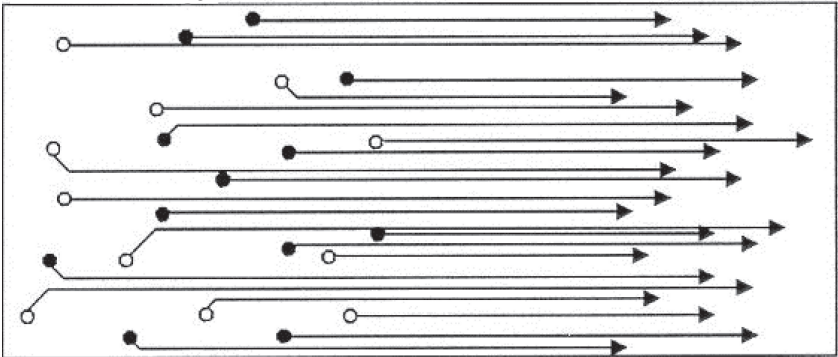
Für die Raumentwicklungspolitik ist nicht die Logistik an sich, sondern die sich daraus ergebende raum-zeitliche Organisation der Warenströme von größter Bedeutung. Wie die Segmentierung der Logistikmärkte schon nahe legt, lassen sich keine eindeutigen räumlichen Lösungen für die Organisation der Logistikprozesse finden. Vielmehr ist zwischen den einzelnen Produkten mit ihren jeweiligen produktions- und absatzwirtschaftlichen Merkmalen zu unterscheiden. An einem Ende des Spektrums steht beispielsweise ein hoch spezialisiertes Investitionsgut für einen Produzenten mit einem räumlich zentralisierten Standort. Am anderen Ende stehen Konsumgüter für eine Vielzahl dispers im Raum verteilter Nachfrager. Während im ersten Fall ein individuelles Logistikkonzept entwickelt werden muss, ist im zweiten Fall ein leistungsfähiges Distributionssystem erforderlich. Auch die unterschiedliche räumliche Organisation der Produktion (Arbeitsteilung und Standortstruktur) und Distribution der Güter lässt kein gemeinsames, einheitliches Logistiksystem zu. Beispiele: E-Commerce-Unternehmen (Amazon) mit kleinteiligen Lieferungen für eine Vielzahl über die Fläche des gesamten Bundesgebietes verteilten Kunden arbeiten mit einem zentralen nationalen Umschlagstützpunkt. Ein deutscher Produzent von Automobilen hat sein zentrales Umschlaglager in Deutschland, von dem aus eine zentrale Kundenbelieferung in der Zentralregion stattfindet, und das zugleich als Umschlagpunkt zur Nachschubbelieferung regionaler Umschlaglager in anderen Regionen Europas dient. Eine Einzelhandelskette operiert mit dezentralen Lagern in regionalen Auslieferungsgebieten. Eine Baumarktkette bündelt ihre logistischen Aktivitäten in wenigen zentralen Logistikzentren, von denen aus die Märkte direkt beliefert werden und die gleichzeitig Anlaufpunkte für die Lieferanten sind.

Ohne hier eine detaillierte Abschätzung von Logistikprozessen und Transportketten vornehmen zu können und über eine Aggregation Gesamteinschätzungen ableiten zu können, lassen sich bereits wichtige räumliche Grundmuster von Logistikleistungen erkennen. Generell lässt sich feststellen, dass sich die raumdifferenzierende Wirkung der Logistik über die Funktion und die räumliche Verteilung der Güterumschlagzentren in der logistischen Organisation entfaltet. Umschlagzentren kommt die Funktion zu, die vielfältigen räumlich und zeitlich verteilten Transporte zu bündeln, um eine möglichst gleichmäßige und umfassende Auslastung sowohl der Verkehrseinrichtungen als auch der Verkehrsmittel zu erreichen. Die Bildung derartiger Zentren oder Knoten macht in der Regel erst einen Einsatz und die Auslastung massenleistungsfähiger Verkehrsmittel, den Wechsel von Verkehrsträgern im Sinne einer Optimierung der Verkehrsmittelwahl, die Nutzung von Netz- und Skaleneffekten sowie eine häufigere Bedienung zahlreicher Verbindungen möglich. Häfen hatten schon in der Vergangenheit die Funktion der Bündelung und Koordination von Güterverkehren. Sie sind Sammel- und Umschlagzentren in intermodalen Transportketten, die den Globus umspannen. Es stellt sich aber die Frage, wie heute, angesichts der neuen Logistikanforderungen, die Transportketten für den Oberflächen- und Landverkehr zu reorganisieren sind, welche neuartigen Umschlagzentren an welchen Standorten entstehen und wie diese mit den Seehäfen und mit den rasch wachsenden Flughäfen (Luftfracht) vernetzt sind.

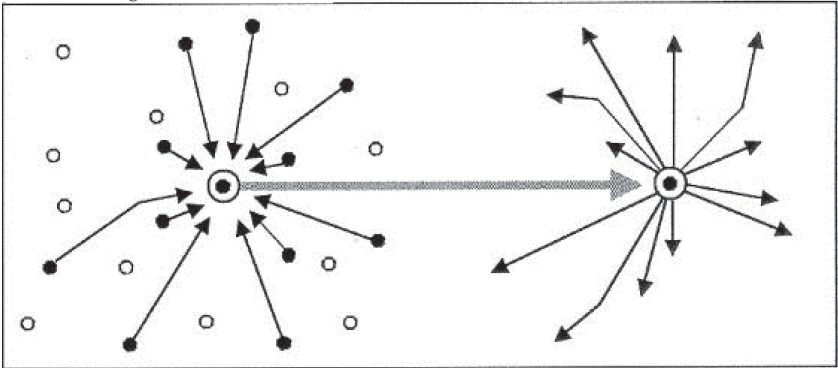
In Abb. 12 wird dargestellt, wie durch Bildung von produktspezifischen und regionalen Sammel- und Verteilknoten sich Sammel- und Verteilströme von Gütern verringern lassen und gebündelte Transportströme zwischen den Regionen erzeugt werden. Beide Formen

Abb. 12: Sammlung und Verteilung von Gütern nach Produkten und Regionen

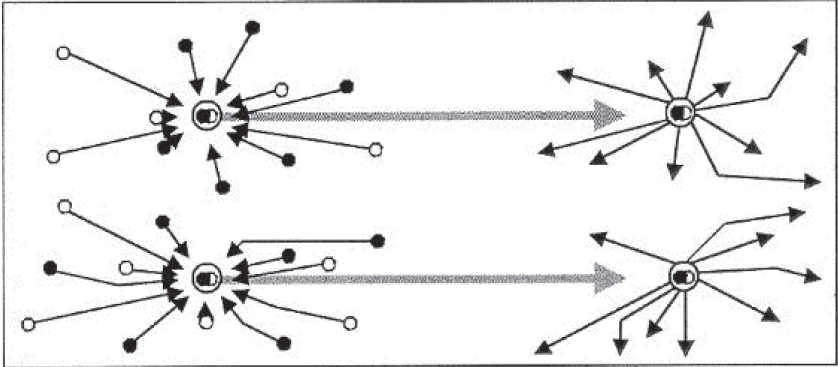
Keine Konsolidierung



Konsolidierung nach Art der Produkte



Konsolidierung nach Regionen



Quelle: Ihde 2001

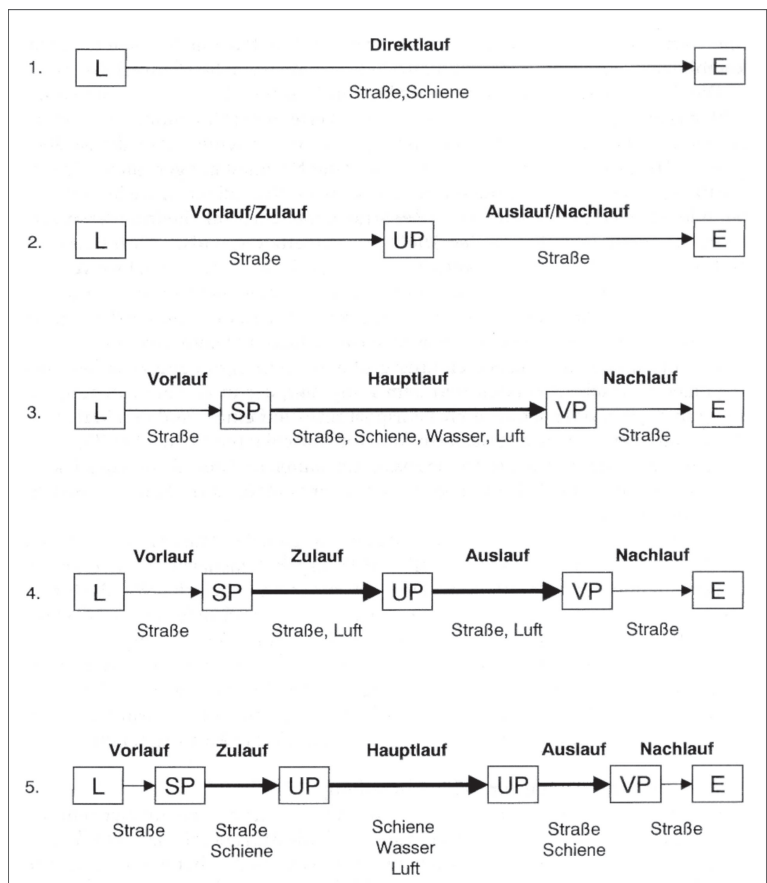


der Logistikorganisationen (güterspezifisch und gebietsspezifisch) sind im Beispiel dreistufig aufgebaut. Sie haben einen Vorlauf, der zur Sammlung der Produkte an einem Sammelumschlagpunkt führt, einen Hauptlauf zu einem Verteilumschlagpunkt und einen Nachlauf, der bei den Verbrauchern endet. Das dreistufige System ist jedoch nur eine von vielen Möglichkeiten raumprägender Logistikorganisation. Im Folgenden werden einige Grundtypen der Bündelung und Verteilung der Güterströme dargestellt, die zum Verständnis der Raumwirksamkeit neuerer Entwicklungen in der Logistik unverzichtbar sind (Gudehus 2000, vgl. Abb. 13):

Der erste Fall des Direkttransports ohne Umschlag ist typisch für mittelgroße Sendungen innerhalb eines Nahgebiets oder auch über größere Entfernungen für größere Ladungen z.B. im Zwischenwerksverkehr (Zulieferungen).

Die zweite Transportkette verteilt kleinere Sendungen innerhalb eines Einzugsgebiets über eine Umschlagplattform (Kombination von Sammel- und Verteilfahrten).

Abb. 13: Standardtransportketten zwischen Lieferant und Empfänger



UP: Umschlag- und Umlade-  
punkt; SP: Sammelumschlag-  
punkt; VP: Verteilumschlag-  
punkt; L: Lieferstelle;  
E: Empfangsstelle

Quelle: Gudehus (2000)

In der dritten Transportkette wird zwischen Sammelfahren und Verteilfahrten ein Hauptlauf geschaltet mit jeweils einem Sammel- und Verteilumschlagpunkt. Diese Transportkette ist typisch für intermodale Straße-Bahn-Transporte. Sie ist auch typisch für die Verknüpfung von Schiffs- und Luftverkehr mit dezentralen (regionalen) Netzen.

Im vierten Typ der Transportkette werden die Waren zusätzlich über einen zentralen Umschlagknoten geleitet, bevor sie von dort an die Abnehmer weitergeleitet werden. Dadurch können zusätzliche Bündelungseffekte erreicht bzw. die Zahl der Transportläufe vermindert werden (s.u.). Derartige zentrale Umschlagknoten werden vor allem im Einzel- und Versandhandel mit einem breit gestreuten nationalen Markt genutzt.

Im fünften Fall wird die Transportkette räumlich noch weiter ausgedehnt, indem zwei große Märkte über einen Hauptlauf zwischen zwei zentralen Umschlagpunkten des jeweiligen Marktes (Gateways) miteinander verknüpft werden. In diesem Fall handelt es sich um intermodale Transportketten über große Entfernungen (Luft, See, Bahn).

Zur Erläuterung der räumlichen Auswirkungen dieser Transportketten mit ihren Knotenpunkten sollen drei dominante, die neuere Entwicklung der Transportlogistik prägende Beispiele näher betrachtet werden:

- Organisation globaler Transportketten
- Organisation der nationalen Handelslogistik durch große Einzelhandelsketten
- Logistik und E-Commerce

### *Räumliche Organisation globaler Transportketten*

Globale Lieferbeziehungen werden zu mehr als 95% als Seetransporte abgewickelt. Trotz hoher Wachstumsraten ist der Lufttransport noch vergleichsweise unbedeutend. In den globalen Transportketten spielen deshalb die Seehäfen und, von einem niedrigen Niveau ausgehend, auch zentrale Flughäfen als multimodale Umschlagpunkte von Gütern eine immer wichtigere Rolle.

Die Seehäfen bieten jedoch nicht mehr automatisch, wie in der Vergangenheit, auch die günstigsten Voraussetzungen für die Sammlung, Weiterverarbeitung und Feinverteilung von Sendungen. Vor allem im anwachsenden Stückgutverkehr müssen Sendungen einer großen Zahl unterschiedlicher Verloader für verschiedene Relationen zunächst gebündelt (Container) und am Ende der Kette auch wieder entbündelt werden sowie zusätzliche Wertschöpfungsdienste erbracht werden. Der Container entwickelt sich in der Transportkette der Seetransporte zu einem tragenden Transportmittel, das einen erheblichen Grad der Standardisierung der Logistik ermöglicht (Aden 2001). Er führt aber auch dazu, dass die vorher separaten Glieder der Transportkette integriert werden und in der Folge mit der Logistik verbundene wertschöpfungsorientierte Leistungen aus den verkehrlich stark belasteten Gateway-Standorten herausverlagert werden können. Die Gateways haben in den globalen Transportsystemen und Güterströmen zwar eine zentrale Schnittstellenfunktion inne, im Rahmen der räumlichen Arbeitsteilung haben sie faktisch aber nur noch die Rolle von Containerschleusen, durch die containerisierte Waren möglichst reibungslos gelenkt werden (vgl. Läpple 1995). Sammlung, Containerisierung, Weiterverarbeitung und Weiterverteilung von Gütern lassen

sich in der Prozesskette unter Einhaltung enger Zeitfenster im Hinterland in großen Konsolidierungszentren kostengünstiger und leichter organisieren als an den überlasteten Gateway-Standorten. Zum Hinterland zählen vor allem Räume *zwischen* den großen europäischen Agglomerationen. In diesen Räumen sich niederlassende Logistikdienstleister suchen transportoptimale zentrale Standorte in einem Transportnetzwerk von europäischer Reichweite. Ein solches Hinterland mit einer Häufung international ausgerichteter Logistikeinrichtungen ist beispielsweise der Grenzraum zwischen den Niederlanden, Belgien und Nordrhein-Westfalen.

In der Luftfracht beobachten wir ebenfalls eine Verlagerung der Sammel- und Verteilzentren in das Hinterland: In dem Maße, wie Luftfracht sich von der Rolle einer vom Personentransport abhängigen Funktion löst, wird sogar eine Verlagerung der Luftfracht-Gateways aus den Ballungsräumen in die regionalen Zwischenzonen, auf Militärflughäfen und Provinzflughäfen möglich. Beispiele sind der Flughafen Hahn in Rheinland-Pfalz und der Flughafen Luxemburg, die sich beide zu einer europäischen Drehscheibe intermodaler Transportnetze zu entwickeln scheinen.

Wie auch immer die neuen Formen der räumlichen Vernetzung in der logistischen Kette im Einzelnen aussehen – es wird erkennbar, dass die Räume zwischen den europäischen Agglomerationsräumen eine neue Qualität annehmen: Sie werden wegen ihrer *zentralen Verkehrslage* zu bevorzugten Sammel- und Verteilpunkten der land- und seegebundenen Güterlogistik, zunehmend auch der Luftfracht. Die meist ländlich geprägten „*Zwischenräume*“ werden damit tendenziell Knotenpunkte eines europäischen und teilweise globalen Logistiknetzes mit weitreichenden Folgen für die Siedlungsstruktur, die Austauschbeziehungen, die Infrastruktur und nicht zuletzt für die raumbezogenen Politiken und Planungen in diesen Räumen.

#### Luxemburg/Hahn als transnationaler Luftfrachtknoten:

Ein Beispiel für die Entwicklung einer Zwischenzone im Grenzbereich mehrerer europäischer Staaten zu einer Logistikregion ist die Region Trier/Luxemburg/Metz, die sich zu einem zentralen Umschlagplatz für Luftfracht zu profilieren beginnt (110 km westlich von Frankfurt/Main). Mit den Flughäfen Hahn in Rheinland Pfalz, auf den wegen der schnellen Abfertigung und des Nachtflugverkehrs der Umschlag besonders zeitsensibler Güter ausweicht (zur Zeit Platz 4 des deutschen Luftfrachtumschlags), und dem Flughafen Luxemburg, der sich fast unbemerkt zu einem der größten europäischen Luftfrachtumschlagplätze in Europa entwickelt hat, besitzt die Region zwei leistungsfähige Knoten des transnationalen Güterumschlags. Als dritter Frachtflughafen wird auch der ehemalige Militärflughafen Bitburg erwähnt. Zahlreiche Logistikdienstleister (z.B. Thiel Logistics in Luxemburg) und Speditionen haben sich an diesen Flughäfen und in ihrem Umfeld bereits niedergelassen. In Hahn entsteht eine „Cargo City“ im ländlichen Raum, die logistisch eng an den Flughafen Frankfurt angebunden ist und in einer arbeitsteiligen Beziehung zu diesem steht. Da auch die Air France einen Teil ihres Luftfrachtersatzverkehrs über Hahn abwickelt, übernimmt dieser Knoten inzwischen eine transnationale vermittelnde Dienstleistungsfunktion. Andere Fluggesellschaften

nutzen Hahn bereits als Europastützpunkt im Luftfrachtverkehr. Die Region auf der Achse Hahn, Trier, Luxemburg definiert sich mit ihren beiden Luftdrehkreuzen (Hahn/Luxemburg) als ein neuer globaler Güterumschlagplatz für die benachbarten Metropolregionen diesseits und jenseits der nationalen Grenzen. Im Einzugsbereich liegen nahezu alle westeuropäischen Metropolregionen, insbesondere Brüssel, Rhein-Ruhr, Frankfurt/Rhein-Main sowie die benachbarten Regionen Nordostfrankreichs bis in den Pariser Raum hinein und das Saarland. Auch die in dieser Region versammelten Logistiknoten sind in ihrer Mehrzahl Knoten erster Ordnung und auf das Einzugsgebiet der kontinentaleuropäischen Märkte gerichtet. Sie stellen über die Flughäfen zugleich eine Brücke zu globalen Märkten her.

Central Network Area im Grenzraum Niederlande/Belgien/NRW  
als logistisches Hinterland:

Funktionen der Logistik und des Güterumschlags lassen sich im Spannungsfeld zwischen den drei Metropolregionen Rhein-Ruhr-Region, der Randstad und dem sogenannten Flämischen Diamanten nachweisen. Hier entstehen zusehends Standorte für Logistik und Güterumschlag, die sowohl als Auslagerungen aus den Metropolregionen Randstad mit dem Hafen Rotterdam und dem Luftdrehkreuz Schiphol, der Region Brüssel/Antwerpen als auch aus der Rhein-Ruhr-Region interpretiert werden können. Diese als „Central Network Area“ bezeichnete transnationale Zwischenregion umfasst verschiedene Subregionen mit Logistikscherpunkten: ANKE Region Arnheim/Valburg – Nijmegen Kleve/Emmerich/Bergh (NL/D) („poort van Holland“), Venlo/Krefeld (NL/D) („trade port“), im deutsch-belgischen Grenzgebiet bei Aachen das Gebiet um Born/Stein (B) sowie am Westrand des Ruhrgebietes Duisburg. Alle diese Standorte liegen an zentralen Schnittpunkten der Verkehrswege und mit Ausnahme von Duisburg zwischen den Metropolregionen. Sie organisieren und koordinieren die Güterströme zwischen den Nordseehäfen und den Beneluxstaaten einerseits, der Rhein-Ruhr-Region und dem übrigen Bundesgebiet andererseits. Neben dem dichten Straßennetzwerk sind in dieser Region zahlreiche multimodale Transportknoten (z.B. in Venlo (NL), Valburg (NL) und Umgebung und Duisburg) sowie Logistikzentren (Venlo, Tiel, Ede, Geldermalsen, Tilburg, Hazeldonk, Mol, Emmerich) entwickelt worden. Die Region profiliert sich zugleich zu einem Europastandort für amerikanische, japanische und andere asiatische Firmen, die von hier aus ihre europaweiten Distributionsaktivitäten einschließlich so genannter „value added logistics“ organisieren. Es handelt sich um ein System von Logistiknoten in der Funktion von Sammel- und Verteilpunkten im Hinterland der Häfen Rotterdam und Antwerpen.

### *Räumliche Organisation der nationalen Handelslogistik im Zuge von Konzentrationstendenzen im Einzelhandel*

Auch in der nationalen Handelslogistik zeichnen sich neue Entwicklungstendenzen ab, mit weitreichenden räumlichen Auswirkungen. Ähnlich wie in der globalen Logistik wird auch im sog. Endkundengeschäft versucht, durch Bündelung der Güterströme Rationalisierungseffekte zu erzielen und die Logistikkosten niedrig zu halten. In diesem Zusammenhang führt der oben beschriebene Rückzug des Einzelhandels aus den Flächen (Shopping-Centres außerhalb der Siedlungen) dazu, dass gewerbliche und werkverkehrliche Lieferverkehre durch private Einkaufsverkehre substituiert werden. Die logistischen Aufgaben werden also teilweise vom Handel auf die Kunden verlagert. In den Einkaufszentren können die ersparten Kosten und realisierten Mengenvorteile über Preisnachlässe an die Kunden weitergegeben werden, wodurch der Prozess der Konzentration und des Rückzugs aus der Fläche im Einzelhandel weiter befördert wird.

#### ■ Regionalisierte Organisation der Handelslogistik

Auf der Seite des Handels findet die räumliche Konzentration der Märkte und Shopping-Centres in Rationalisierungs- und Umstrukturierungseffekten der Handelslogistik eine Entsprechung. Zur effizienten Versorgung an regional hervorgehobenen Verkehrsstandorten konzentrierter Märkte und zur Ausnutzung der Mengenrabatte für Großabnehmer entstanden wenige große handelseigene regionale Lager, zu denen die Ware der Hersteller angeliefert wird und von wo aus diese von den Handelsunternehmen an die Märkte verteilt wird (Neiberger 1999: 201). Händler übernahmen anfangs vor allem leicht distribuierbare Sortimente, wie das Trockensortiment, später wurden auch Frischwaren und Tiefkühlkost in der Regie der Handelsunternehmen distribuiert. Das Standortnetz dieser *Sammel- und Verteillager* ist in der Regel über die Agglomerationsräume des gesamten Bundesgebietes verteilt. Für die Funktionsfähigkeit eines solchen regionalisierten Netzwerkes werden zwischen 20 und 25 Umschlagpunkte benötigt (Typ 3 der Transportkette). Standorte finden sich immer in der Nähe bzw. im Vorfeld der Märkte an den Rändern der großen Ballungsgebiete. Diese Standorte sind mehr oder weniger mit allen anderen regionalen Umschlagpunkten verbunden (vgl. Neiberger 1999: 214). Das regionalisierte System der Logistik spiegelt auch die polyzentrische Siedlungsstruktur der Bundesrepublik mit ihren Verflechtungs- und Verkehrsinfrastrukturen wider (vgl. Abb. 14). Aufgrund der dezentralisierten Siedlungsstruktur war bisher auch ein dezentrales Logistiknetzwerk tragfähig.

#### ■ Organisation der Handelslogistik über zentrale nationale Umschlagpunkte

In jüngster Zeit werden die dezentralen Systeme der Güterlogistik allerdings zunehmend ersetzt oder ergänzt durch organisatorisch und räumlich stark zentralisierte Nabe-Speiche-Logistiksysteme, in denen die Waren über einen zentralen Umschlagpunkt (Typ 2 und Typ 4 der Transportkettensystematik) verteilt wird. Damit soll die Auslastung der Verbindungen verbessert werden. Die Logistikdienstleister folgen dabei einer leicht nachvollziehbaren Logik der Optimierung ihrer Transportketten: Im Fall des einstufigen dezentralen Systems ist mit maximal  $N(N-1)/2$  Verbindungen zu rechnen. In diesem System sind  $N$  (in der Bundesrepublik 20-25) regionale Umschlagpunkte direkt miteinander verbunden. Der Vorteil dieses dezentralen Netzes liegt in den im Durchschnitt kürzeren Entfernungen und Beförderungszeiten zwischen den Knoten.

Nachteilig wirkt sich die geringe Auslastung der Transportmittel bei gleichzeitig unzureichender Ladung und höherer Transportfrequenzen aus (vgl. Gudehus 2000: 342). In einem einstufigen Nabe-Speiche-Netz verringert sich hingegen die Zahl der Relationen auf  $N-1$ , wenn ein bestehender Knoten zum zentralen Umschlagpunkt gemacht wird, oder auf  $N$ , wenn ein neuer Umschlagpunkt eingerichtet wird. Die Zahl der Transporte wird bei gleicher Belieferungsfrequenz gegenüber dem dezentralen Netz um den Faktor  $(N-1)/2$  reduziert. Um den gleichen Faktor erhöht sich auch das mittlere Ladungsaufkommen der einzelnen Transporte vom und zum zentralen Umschlagpunkt. Damit werden nicht ausgelastete Verbindungen vermieden und Umschlags- und Transportkosten gesenkt.

Auch hier wirken sich Bündelungseffekte als Einspareffekte aus. Die Einspareffekte werden um so höher ausfallen, je mehr dezentrale Knoten über den zentralen Umschlagknoten miteinander verbunden werden (Abb. 14). Von Nachteil ist, dass Transportwege länger werden und Zeitverluste durch einen zusätzlichen Umschlagvorgang entstehen. Ein zentrales Netz ist dennoch meist günstiger, vor allem, wenn die regionalen Umschlagpunkte weit voneinander entfernt liegen und das wechselseitige Ladungsaufkommen relativ gering und unpaarig ist. D.h. mit der Vergrößerung der Einzugsgebiete durch die deutsche Einheit sowie der Zunahme von Stückgut- und Paketverkehren wird es zunehmend vorteilhafter, zentralisierte Netze aufzubauen (vgl. auch Neiberger 1999: 214). In der Praxis werden beide Netzprinzipien noch miteinander kombiniert, wobei die dezentrale Lösung dann und dort zum Einsatz kommt, wo sowohl für den Hinals auch für den Rücklauf ein großes Ladungsaufkommen anfällt. Darin kommt zum Ausdruck, dass in der Bundesrepublik aufgrund der dezentralisierten Siedlungsstruktur auch ein dezentrales Logistiknetzwerk in weiten Teilen noch tragfähig ist.

Nationaler zentraler Umschlagpunkt im Städteviereck Bad Hersfeld/Eisenach/Fulda/Meiningen:

In Nordhessen und Thüringen zeichnet sich eine Entwicklung ab, in der das Gebiet zwischen Hersfeld und Eisenach entlang der Autobahn zu einer nationalen Drehscheibe der Güterverteilung und der Logistik wird. Diese Region liegt relativ genau an der Schnittstelle der wichtigsten Nord-Süd- sowie West-Ost-Verbindungen. Sie ist der transportoptimale Standort zu den großen regionalen Bevölkerungsagglomerationen der Bundesrepublik, d.h. gemessen am durchschnittlichen Beförderungsbedarf im Verhältnis zur Bevölkerungsverteilung. Von hier aus lässt sich jede deutsche Region innerhalb weniger Stunden im Straßengüterverkehr erreichen. Vorteilhaft ist auch die räumliche und zeitliche Nähe zum Flughafen Frankfurt als transnationalem Luftfrachtumschlagplatz. In dieser Zone haben sich sowohl Systemlogistiker und E-Commerce-Unternehmen (Amazon) niedergelassen als auch Firmen mit ihren zentralen Auslieferungslagern, in denen zusätzliche Arbeiten wie Etikettierung und Verpackung („value added logistics“) geleistet werden. Auch viele kleinere Logistikunternehmen und Speditionen, die sich zu virtuellen Unternehmen zusammengeschlossen haben, sind mit ihrem zentralen „Hub“ (in Gestalt einer hier ansässigen Firma) in der Region vertreten. Der Raum hat vor allem von den geowirtschaftlichen Veränderungen der Wiedervereinigung profitiert. Dieser Standort kann als zentraler Logistikknoten für den nationalen deutschen Markt angesehen werden. (Vgl. Kujath; Dybe; Fichter 2002.)

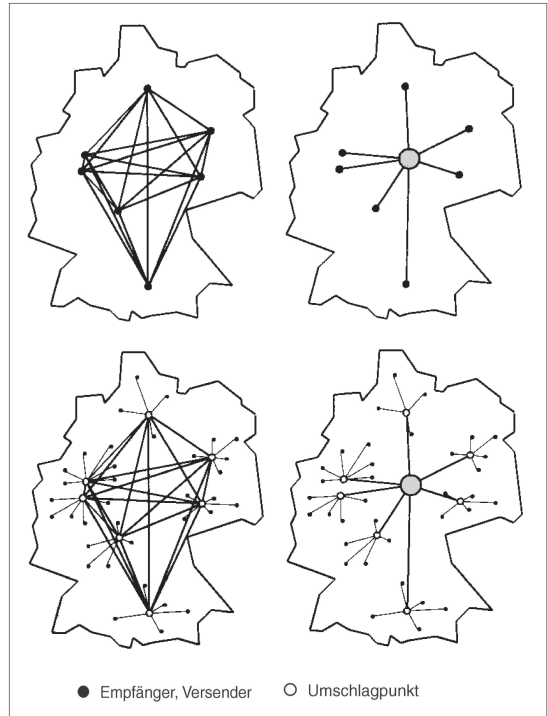


Sucht man einen optimalen Standort für den zentralen Umschlagpunkt, so liegt dieser innerhalb der Bundesrepublik im *Städteviereck Bad Hersfeld/Eisenach/Fulda/Meiningen*, sofern der Beförderungsbedarf sich näherungsweise proportional zur räumlichen Verteilung der Bevölkerung verhält. Von dieser – unter Logistikaspekten für die Bundesrepublik zentralen – Region beträgt die mittlere Transportentfernung zu den Abnehmern innerhalb Deutschlands ca. 280 km (vgl. Gudehus 2000: 273).

Nach der Wiedervereinigung hat sich dieses Gebiet, das ähnlich wie die Umschlagpunkte der globalen Transportnetze vergleichsweise weit vom nächsten Agglomerationsraum in bisher eher peripher geprägten Räumen liegt, tatsächlich zu einem bevorzugten zentralen *nationalen* Standort für zahlreiche Logistikanbieter entwickelt. Ähnlich wie die Räume für die Logistikknoten der globalen Netzwerke liegt auch diese Region zwischen den großen Agglomerationsräumen und erringt gerade dadurch für Logistikanbieter Standorteigenschaften eines nationalen zentralen Ortes, unabhängig von der siedlungsstrukturellen Zentralität und den räumlichen Planungsvorgaben. Neben diesem Standortraum haben sich auch andere Räume zu Logistikzonen von nationaler Bedeutung entwickelt. Für große Handelsketten, die ihre Märkte in Schwerpunkträumen haben, bieten sich auch andere räumliche Konfigurationen ihres Logistiksystems an. So haben sich einige Großanbieter zu einem Logistikcluster (Warenverteilzentrum) am östlichen Rand des Ruhrgebiets mit bester

Anbindung an die Straßen- und Schienenverkehrsinfrastruktur zusammengeschlossen (Karsstadt, Woolworth), der gleichzeitig auch über beste Verbindungen zu den Gateways an der Nordsee verfügt. An diesem Standort lassen sich auch intermodale Verkehre in die Logistik der Handelsunternehmen einbeziehen, z.B. auf der Nord-Süd-Trasse zwischen dem Ruhrgebiet und Bayern.

Abb. 14: Dezentrale und zentrale Logistik- und Transportnetze



Quelle: Ihde 2001

### ■ Räumliche Auswirkungen von E-Commerce auf die Handelslogistik

Im Einzelhandel holt sich der Kunde die Waren selbst beim Verkäufer ab und optimiert seine Logistik selbst. Groß- und Einzelhandel halten ein entsprechendes Warenangebot vor. Die Strukturveränderung zum Bringkauf umgeht den Handel und verringert die Zahl der Einkaufsbewegungen/-fahrten im Raum. Sie generiert aber neue Waren- und Güterströme zwischen den Logistikknoten unterschiedlicher Zentralität und den (stationären) Endkunden. Dies manifestiert sich in Lösungen mehr oder weniger räumlich zentralisierter Umschlagplattformen und Verteilknoten, die je nach Zentralität des Gutes unterschiedlich ausgedehnte räumliche Märkte (europäische, nationale und regionale) beliefern. Diese Umschlagplattformen sind nicht in den zentralen Regionen, sondern häufig zwischen den Marktzentren oder an ihren Rändern (Agglomerationen) angesiedelt und oft mit den Sammel- und Verteilzentren der nationalen und transnationalen Güterströme verknüpft. Dabei sind – ähnlich wie im Zentrale-Orte-System – je nach Güterkategorie Logistikstandorte erster Ordnung (europäisches Einzugsgebiet, z.B. Kopierer, Drucker, medizinische Geräte), zweiter Ordnung (nationales Einzugsgebiet, z.B. Bücher, Unterhaltungselektronik, Automobile), dritter Ordnung (regionales/lokales Einzugsgebiet z.B. Lebensmittel) zu unterscheiden.

Die von diesen Knoten ausgehende direkte Warenverteilung an die Kunden – d.h. ohne Zwischenschaltung des stationären Einzelhandels – stellt andere Anforderungen an die Transportorganisation als die Belieferung räumlich konzentrierter Shopping Center. Anstelle weniger großer LKW werden kleinere Fahrzeuge benötigt. Es ergeben sich kleinere Sendungen, häufige Auslieferungsstopps und insgesamt ein höheres Fahrtenaufkommen. Für solche Lieferketten sind eher die Logistiksysteme von Versandunternehmen oder von Paket- und Expressdiensten geeignet. Sie sind darauf spezialisiert, aus einer Vielzahl von Orten einen Produktstrom über entsprechende Aggregatstufen zu bündeln und wieder aufzulösen (Erber et al. 2001). Die Logistik des E-Commerce wird sich dabei möglicherweise, ähnlich wie im Versandhandel, von der Spezialisierung auf einzelne Produktgruppen hin zu einer Spezialisierung auf begrenzte geographische Räume (z.B. Nation, Regionen, Städten, Straßenzüge) wandeln. An die in diesen Räumen ansässigen Kunden werden dann unterschiedliche Güter einer Zentralitätsstufe geliefert, z.B. das gesamte Sortiment des Lebensmittel-einzelhandels. Der Erfolg hängt von optimierten Routenplanungssystemen ab. Ob sich ein solches System durchsetzt, ist nicht gewiss.

### *Folgerungen für die Raumordnung und Raumentwicklungspolitik*

Für die Raumordnung und Raumentwicklungspolitik ergeben sich aus den vorgestellten raumwirksamen Tendenzen neuartiger Logistikdienstleistungen neue Steuerungsanforderungen:

### ■ Problem der Güterverkehrs- und Umschlagszentren an den Agglomerationsrändern

Bereits seit Mitte der 70er Jahre sind Konzepte der räumlichen Bündelung von Transportketten Bestandteil der offiziellen Verkehrs- und der Raumordnungspolitik. Insbesondere die Einrichtung von Güterverkehrszentren wurde nach wie vor als Erfolg versprechendes Instrument zur Reduzierung des Güterverkehrs, zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und Wasserstraße, aber auch als Maßnahme gegen den Wildwuchs an den

Agglomerationsrändern, ausgelöst durch eine Vielzahl sich unkoordiniert ansiedelnder Logistikzentren, propagiert. Die Zentren sollten sich durch Multimodalität, Multifunktionalität, Überregionalität und regionale Bindung auszeichnen. Durch Zusammenarbeit unterschiedlicher Logistikanbieter in einem Zentrum – möglichst unterschiedlicher Verkehrsträger – sollen zugleich Synergieeffekte und externe Skaleneffekte entstehen, die die Nutzung solcher Zentren für den einzelnen Betrieb attraktiv machen.

Dieses System entspricht der Transportkette des Typs 3 mit jeweils einem Hauptlauf zwischen den Regionen, der von der Bahn oder Schiffen bedient wird. Die Konzeption entspricht den tradierten bundesdeutschen Logistikkonzepten und gilt als optimal für intermodale Straßen-Bahn-Transporte. Die Zentren sollten – ähnlich wie die Standortnetze der Handelslogistik oder die Speditionsnetze – an den Rändern der Ballungsräume eingerichtet werden. Hinsichtlich der räumlichen Maschengröße sind die geplanten Netzwerke der GVZ allerdings wesentlich kleinteiliger als die der großen nationalen Logistikanbieter: Im Masterplan II der Deutschen Bahn von 1995 ist ein flächendeckendes Netz von 40 GVZ vorgesehen, während die Logistikanbieter jeweils mit 20 bis 25 regionalen Netzknoten auskommen (vgl. Kinder 2000: 281).

Eine flächendeckende Verwirklichung eines derart feinmaschigen Systems von GVZ hätte vermutlich den Bedarf verfehlt. Faktisch haben sich aufgrund mangelnden Interesses von Speditionen, Transportunternehmen und Logistikern selbst die bereits verwirklichten Anlagen nur teilweise als tragfähig erwiesen. Einige dieser Zentren haben sich zu normalen Logistikknoten entwickelt, nicht aber zu Umschlagknoten für intermodale Transportketten. Problematisch scheint die Konzeption der GVZ nicht nur deshalb zu sein, weil ihre Maschengröße nicht bedarfsgerecht ist, sondern weil ein Wechsel auf die Schiene (im KLV-Transport) erst ab Entfernungen im Bereich zwischen 400 und 500 km kritische Kostengrenzen unterschreitet, für einen wirtschaftlichen Betrieb ab dieser Entfernungskategorie das Ladungsaufkommen jedoch rapide abnimmt (vgl. hierzu Gudehus 2000: 373 ff.)

Schließlich steht diese Konzeption noch in der Tradition der regionalisierten, dezentralen Handelslogistik und berücksichtigt, nicht die national und im europäischen Kontext stattfindenden räumlichen Zentralisierungstendenzen der Logistikorganisation. Die regionalen, den Agglomerationsräumen angelagerten Knoten sind in den neuen Logistiksystemen meist nur noch untergeordnete Knoten in einem nationalen oder internationalen Nabe-Speichen-System. Insgesamt erscheint vor dem Hintergrund der sich zum Teil stark zentralisierenden Trends der Güterlogistik mit neuen Umschlagzentren weit außerhalb der Agglomerationsräume ein erneutes Überdenken der gesamten Logistikkonzeptionen für die Agglomerationsräume notwendig.

#### ■ Problem der neuen zentralen Logistikcluster in den ländlichen Räumen

Überdacht werden müssen auch die von der Logistik angestoßenen räumlichen Veränderungen in vielen ländlichen Räumen. Denn innerhalb der neuen ausgreifenden europäischen und nationalen Logistiksysteme sind immer häufiger ausgewählte ländliche Räume in einer Mittellage zwischen mehreren Agglomerationsräumen attraktive Standorte für Logistikzentren. Für die raumbezogene Politik ist diese Entwicklung eine große Herausforderung, entwickeln sich die Logistikstandorte mit ihren großen Flächenbedarfen doch losgelöst vom

existierenden Städtensystem, vom wirtschaftlichen Gefüge und den kulturellen Gegebenheiten des ländlichen Raumes und nicht zuletzt von den für ländliche Räume konzipierten Modellen einer „nachhaltigen“ Raumentwicklung. Zwar haben diese Räume infolge der neuen logistischen Ansprüche eine neue *Standort- und Lagequalität* im Verhältnis zu den Agglomerationen erlangt. Die neuen Nutzer bilden aber eine fremde Struktur, außerhalb der vorhandenen Zentrenstruktur, die sich mit der historischen Siedlungs- und Nutzungsstruktur der ländlichen Räume nur schwer vereinbaren lässt. Derartige Nutzungszonen stehen auch im Wechselspiel mit einem in ländlichen Räumen normalerweise nicht entstehenden Bedarf an zusätzlichen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen. In dem Maße, wie sich solche national und transnational bedeutsamen Einrichtungen in ausgewählten ländlichen Räumen niederlassen, trägt möglicherweise das Leitbild für die Entwicklung ländlicher Räume nicht mehr und werden Fragen des Umwelt- und Naturschutzes berührt.

### ■ Schlussfolgerungen

Für die Raumentwicklungspolitik und räumliche Planung ergeben sich aus dem Problemauftritt über neue Logistikformen und deren räumliche Auswirkungen auf die Transportnetze und Standorträume für Logistikzentren und Güterumschlagknoten vier Schlussfolgerungen:

Vor dem Hintergrund des Wandels der Güterlogistik ist die Tragfähigkeit des Ansatzes der Güterverkehrszentren oder der KVL-Terminals zu überprüfen. Möglicherweise ergeben sich auf einigen längeren Distanzen wie z.B. der Nord-Süd-Trasse zwischen den Seehäfen und Süddeutschland, im Transitverkehr, im Werksverkehr (Wolfsburg) oder an den transnationalen Schnittstellen des Sammel- und Verteilverkehrs (Emmerich) sinnvolle GVZ-Lösungen. Dies impliziert eventuell aber auch den Verzicht auf eine flächendeckende Vernetzung mit regionalen multimodalen Güterverkehrszentren im mittleren Distanzbereich.

Raumpolitik und -planung hat sich mit dem Entstehen neuer nationaler Standorträume, die die Funktion zentraler Umschlag- und Umladepunkte innerhalb nationaler Transportketten besitzen und wahrscheinlich nicht Bahn-affin sind (z.B. Hersfeld/Fulda/Eisenach), zu befassen. Der Prozess verläuft schleichend durch Ansiedlung einzelner Logistikfilialen an unterschiedlichen Standorten innerhalb eines ausgedehnten Raumes, sodass die örtliche und regionale Planung sich der Tragweite und der langfristigen Konsequenzen des Umgestaltungsprozesses für die Region insgesamt oft nicht bewusst sind. In diesem besonderen Raum, der von Logistikdienstleistern mit dispers verteilter nationaler Kundenstruktur präferiert wird, kann die Ausweisung von länderübergreifenden Eignungsgebieten oder Vorranggebieten, die sich mit den anderen Entwicklungsoptionen des ländlichen Raumes vertragen, eine sinnvolle raumplanerische Option sein. In anderen Räumen dürften dagegen Einzelfallentscheidungen entlang differenzierter Leitlinien sinnvoller sein, um die für einzelne Logistikbereiche feststellbaren besonderen Standortanforderungen berücksichtigen zu können.

Raumpolitischer und -planerischer Handlungsbedarf entsteht auch im Umgang mit der Entwicklung einiger Grenzregionen zu Logistikzonen für europäische Agglomerationsräume (z.B. Raum Luxemburg/Hahn, Belgien, Niederlande/NRW). In solchen Regionen ist eine transnationale raumplanerische Abstimmung zur Verknüpfung und Entwicklung von Verkehrsinfrastrukturen vonnöten und dort, wo sich eine räumliche Ballung von Logistikeinrichtungen abzeichnet, zur Ausweisung möglicher Eignungsgebiete beiderseits der Grenze.

Auch hier sind Lösungen zu suchen, die den ländlichen Räumen neben der Logistikperspektive auch andere Entwicklungsoptionen offen halten.

Schließlich sind auf nationaler und europäischer Ebene die internationale, nationale und regionale Logistik in die räumlichen Entwicklungskonzeptionen zu integrieren. Dabei sind die Verselbständigungstendenzen der Logistiksysteme gegenüber den bestehenden räumlichen Zentrenhierarchien zu berücksichtigen. Es scheint, dass das logistische Netz von Umschlagszentren in räumlicher Hinsicht tendenziell eine genau umgekehrte Standorthierarchie wie die Städtesysteme entwickelt. Die Logistikzentren hoher Zentralität verlagern sich zunehmend in Räume, die in der traditionellen Standorthierarchie unten stehen.

## Literatur

- Achnitz, R.; Hoffmann, K.; Meyer, J.; Nobel, T. (2000): Intermodale Verkehre in logistischen Prozessketten. Forschungsbericht der Bundesvereinigung Logistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).
- Aden, D. (2001): Neue Chancen für Logistikdienstleister durch die Globalisierung. In: Baumgarten, H. (Hrsg.): Logistik im E-Zeitalter. Frankfurt am Main, 35-60.
- Baumgarten, H. (2001): Trends und Strategien in der Logistik – Die Entwicklung und die Zukunft der Logistik. In: Baumgarten, H. (Hrsg.): Logistik im E-Zeitalter. Frankfurt am Main, 9-34.
- Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Folgerungen aus veränderten Zeitstrukturen und dem Einsatz der IuK-Technik für die Raumentwicklungspolitik. Empfehlung, verabschiedet am 14. Juni 2002.
- Blotevogel, H.H. (2001): Strukturwandel im Handel – Konsequenzen für die Stadt. In: Die Zukunft des Handels in der Stadt. Bonner Städtebautag 2000. Bonn: Deutsche Bau- und Grundstücks-AG in Zusammenarbeit mit der Universität Bonn. 10-29.
- Bundesverband deutscher Banken (2001): Logistik: Schlüsselbranche der Internet-Ökonomie. In: Interesse. Informationen. Daten. Hintergründe. 2, 1-2.
- Erber, G.; Voigt, U.; Klaus, P. (2001): Wandel der Logistik- und Verkehrssysteme durch E-Commerce – Informationsdefizite abbauen und Regulierungsrahmen schaffen. DIW-Wochenbericht 34/01.
- Gudehus, T. (2000): Logistik 2. Netzwerke, Systeme und Lieferketten. Berlin, Heidelberg.
- Kolpron (2000): The Central Network Area: A Description and it's Potentials (unv. Studie).
- Ihde, G.B. (2001): Transport, Verkehr, Logistik. 3. Auflage. München.
- Kinder, S. (2000): Güterverkehrszentren in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 4, A. 276-287.
- Kujath, H.J. (1998): Zwischen Marginalisierung und Aufstieg. Regionen unter dem Einfluss technologischen Wandels und industrieller Restrukturierung. In: Kujath, H.J.: Strategien der regionalen Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. Berlin, 83-107.
- Kujath, H. J.; Dybe, G.; Fichter, H. (2002): Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume und ihre Auswirkungen auf die Raumstruktur des Bundesgebietes. Bonn (Reihe Forschungen Nr. 108 der BBR).
- Lammich, K. (1994): Deutschland nach dem Tarifaufhebungsgesetz. Was bleibt übrig von der kontrollierten Verkehrsmarktordeung? In: Internationales Verkehrswesen. Bd. 46, 20-24.
- Läpple, D. (1995): Hafenwirtschaft. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 462-467.
- Neiberger, C. (1999): Standortvernetzung durch neue Logistiksysteme. Zur Hersteller-Handels-Integration in der deutschen Nahrungsmittelwirtschaft. In: Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarbericht 41. 197-221.
- Siebel, L. (2000): Food-Logistics: Lebensmittel via Internet. Trends, Konzepte und logistische Probleme. Düsseldorf.

### 3.5 Raumwirkungen neuer Freizeit- und Tourismusangebote

#### *Vorbemerkung*

Freizeit- und Touristikangebote umfassen ein weites Feld an infrastrukturellen und programatischen Angebotsbestandteilen. Vier Faktoren erzeugen im Zusammenhang mit diesen Angebotsbestandteilen Raumwirksamkeit: Ortsveränderungen, Aufenthalt oder ggf. mehrtägiger Verbleib am Besuchsort, Aktivitäten in oder um den besuchten Ort herum sowie Produktionsstätten touristisch relevanter Güter. Damit einher gehen in mehr oder minder großem Maße die Veränderung von Verkehrsströmen, die Umnutzung von Flächen, die Veränderungen von Orts- und Landschaftsbildern sowie der Verbrauch von Rohstoffen. Letztere werden zur Bereitstellung und Nutzung jeglichen Angebotsbestandteils in unterschiedlicher Zusammensetzung und Menge benötigt, insbesondere bei der Produktion touristisch relevanter Güter. Wenngleich die Befriedigung bestimmter Rohstoffbedarfe des Freizeit- und Tourismussektors z.T. erhebliche Raumwirkungen erzeugt – z.B. Trinkwasserentnahmen –, können diese nur auf Grund umfassender Stoffstromanalysen beurteilt werden, die zwar einzelfallbezogen im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Ansatz entstehen, jedoch von der räumlichen Planung im Sinne von Gesamtwirkungen eines Betrachtungsraumes noch nicht berücksichtigt werden.

Mit dem Begriff Raumwirkungen verknüpft sich in diesem Zusammenhang zunächst nicht eine negative Wertung per se. Vielmehr soll damit unabhängig von wertenden Aussagen zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bereitstellung und Nutzung jeglichen Freizeit- und Touristikangebotes sich immer auch räumlich manifestiert. Die Raumwirkungen, die im Folgenden berücksichtigt werden, beschränken sich a) auf die drei erstgenannten Faktoren Ortsveränderung, Aufenthalt, Aktivität und b) solche, die für den Geltungsbereich des deutschen Raumordnungsrechts von Belang sein können. Darin einbezogen sind die Infrastrukturen, die für das Überwinden nationaler Grenzen unabdingbar sind (Flughäfen, Bahnhöfe, Häfen). Zunächst werden die Trends der Freizeit- und Tourismusentwicklung aufgezeigt. Daran anschließend werden die Wirkungen in groben Kategorien diskutiert werden. Eine detaillierte Diskussion kann auf Grund der Vielzahl von Wirkungsketten in jedem Einzelfall einer Freizeit- und Tourismuskativität hier nicht geführt werden. Darüber hinaus ist die Ursachen-Wirkung-Bestimmung aus verschiedenen Gründen nicht eindeutig verfolgbar (vgl. ifeu 1997: 132). Schließlich wird eine raumplanerische Einschätzung der Trends von Freizeit- und Tourismusangeboten vorgenommen. In Kap. 4 und 5 in diesem Band werden diese z.T. wieder aufgegriffen, um die Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen der Raumplanung angesichts neuer Formen des Angebotes von Gütern und Dienstleistungen generell zu diskutieren.



## Definitionen

Im vorliegenden Artikel wird der Begriff Freizeit gemäß der Definition der Deutschen Gesellschaft für Freizeit von 1993 genutzt. Demnach ist „Freizeit (...) das durch gesellschaftliche Übereinkunft ermöglichte Zeitquantum außerhalb der Arbeitszeit, über das der einzelne selbst (frei) entscheiden kann, um es für sein Wohlbefinden zu verwenden“ (S. 9).

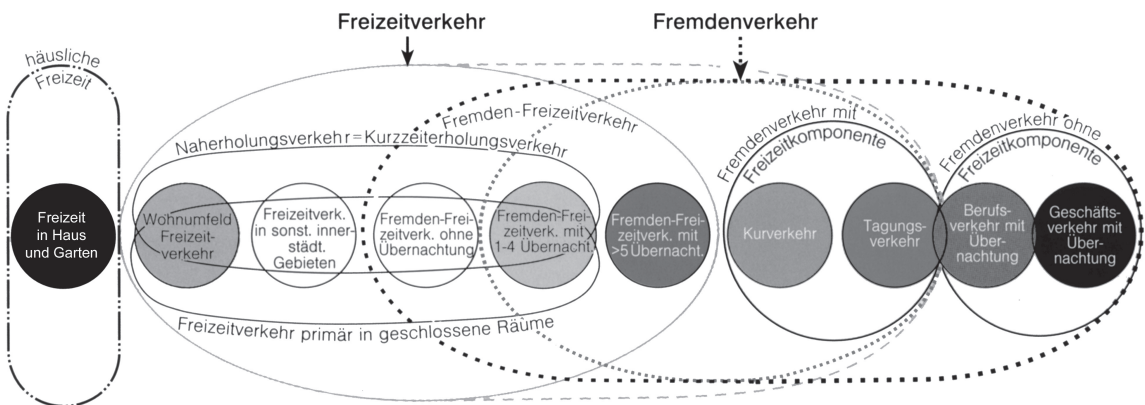
Unter Tourismus soll hier die Gesamtheit der Beziehungen und Erscheinungen verstanden werden, die sich aus der Ortsveränderung und dem Aufenthalt von Personen ergeben, für die der Aufenthaltsort weder hauptsächlicher und dauernder Wohn- noch Arbeitsort ist (vgl. Institut für Länderkunde (IfL) 2000: 13).

Damit sind Freizeit und Tourismus keine sich gegenseitig ausschließenden Kategorien. (Vgl. Abb. 15.) Touristische Aktivitäten – in der Abbildung als Fremdenverkehr bezeichnet und hier begrifflich gleichbedeutend mit Tourismus genutzt – schließen somit alle Freizeitaktivitäten in sich ein, die mit Ortsveränderung verknüpft sind. Darüber hinaus verbleibt ein spezielles Tourismussegment ohne Freizeitbezug: die Geschäftsreisen. Sie sollen hier weitgehend unberücksichtigt bleiben.

## Trends der Entwicklung

Vielleicht weil die Freizeit- und Fremdenverkehrsangebote in ihrer Summe ein höchst komplexes Geflecht verschiedenster Bausteine darstellen, die auf unterschiedlichste Arten organisiert und vermarktet werden, in diverse Zuständigkeitsbereiche privater Firmen wie öffentlicher Träger fallen, ist die gesamte Branche ein vielfach unterschätzter Wirtschaftszweig. Er trägt zu rd. 3% zum Bruttoinlandsprodukt bei. Vom Umsatz her rangiert der Tourismus an zweiter Stelle hinter der Automobilindustrie, und die Zahl der Beschäftigten liegt weitaus höher als in der Letztgenannten, da der Anteil an Teilzeit- und Saisonbeschäftigten besonders hoch ist. Demgegenüber fällt der Umsatz pro Beschäftigtem jedoch eher unterdurchschnittlich aus (vgl. Abb. 16).

Abb. 15: Ordnungsschema der Typen von Freizeit- und Fremdenverkehr



Quelle: Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

Freizeit und Arbeitszeit stehen in einem logischen Zusammenhang (vgl. Abb. 17). So bieten die heutige Arbeitswoche mit 37,5-40 Stunden und flexible Arbeitszeitmodelle ungleich mehr Freizeit als es noch vor zwei/drei Jahrzehnten der Fall war. Inzwischen steht der deutschen Bevölkerung im Durchschnitt bereits deutlich mehr Freizeit zur Verfügung, als Zeit auf die Erwerbsarbeit verwendet werden muss.

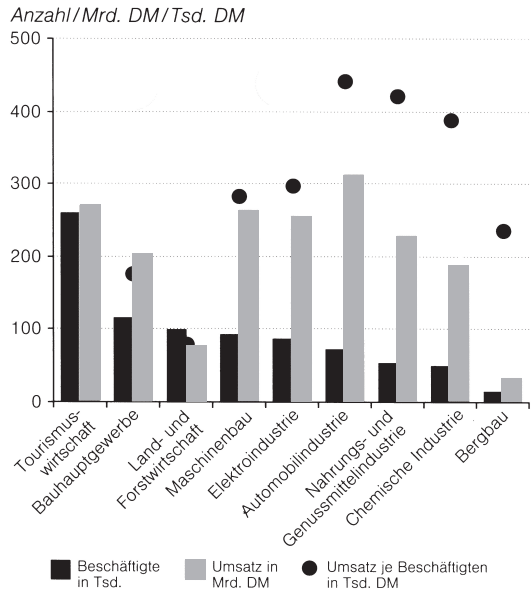
Auch das Anwachsen der Summe der bezahlten Urlaubstage (vgl. Abb. 18) trägt in erheblichem Maße zur Steigerung der Jahresfreizeit bei. Begünstigt wird diese Situation durch bedeutende Steigerungen der Realeinkommen. (Vgl. IfL 2000: 12, Sieverts 2002: 252 ff.) Die Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle mit Mehrmonats- oder gar Jahreskonten lässt die Möglichkeiten für Kurzurlaube ebenfalls ansteigen. Ob dieser Trend sich fortsetzen wird, muss angesichts der aktuellen politischen Diskussionen (Arbeitszeiterhöhungen, Tarifverhandlungen) bezweifelt werden. Dennoch wird der bisherige Trendverlauf nachwirken.

Dieser Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft wird als Ursache immer neuer Booms der so genannten Freizeit- und Tourismusindustrie angeführt, mit denen die Stadt- und Regionalplanung sich konfrontiert sieht. Eine zunehmende Kommerzialisierung des Alltags flankiert diese Entwicklung ebenso wie der Wandel des Staates, der die verschiedensten Gemeinwohlaufgaben sozialer, bildungspolitischer wie infrastruktureller Art nicht mehr für jedermann in der gesamten Fläche versprechen, geschweige denn tatsächlich vorhalten kann.

Sparmaßnahmen im Bereich der sozialstaatlichen Freizeiteinrichtungen reihen sich daher in diesen Begründungszusammenhang ein. (Vgl. Roost, 2000: 16.)

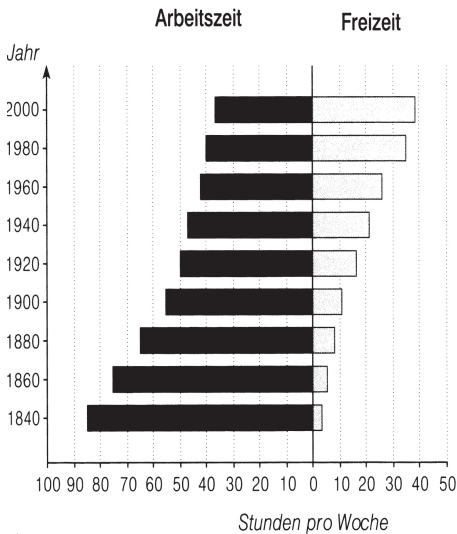
Nachfrageseitig ist ein immenser Bedeutungszuwachs des Erlebnisgehaltes individueller Lebenskonzepte zu beobachten, weil Freizeit durch die Auflösung einer verbindlichen Zäsur zwischen Arbeits- und Freizeit zunehmend einen Eigenwert erhält. Steigerungsraten der Freizeitausgaben seit 1973 um 650% und die Entwicklung der Verkehrsleistungen nach Fahrtzwecken verdeutlichen dies (vgl. Hatzfeld 1997: 282 ff.; Stadtplanung Wien 1999: 15). Mit diesem Bedeutungszuwachs wächst auch die Inszenierung von Erlebnissen als ein wichtiger Aspekt lifestyle-orientierter Existenz und führt zu einer umfassenden Ästhetisierung der Lebenswelt. Diese – bisweilen durchaus auch in Freiräumen zu beobachten – wird derart hoch stilisiert, dass zu befürchten steht, sie schlage ins Gegenteil um – in die ‚Anästhetisierung‘, im

Abb. 16: Beschäftigte und Umsatz nach Branchen 1998



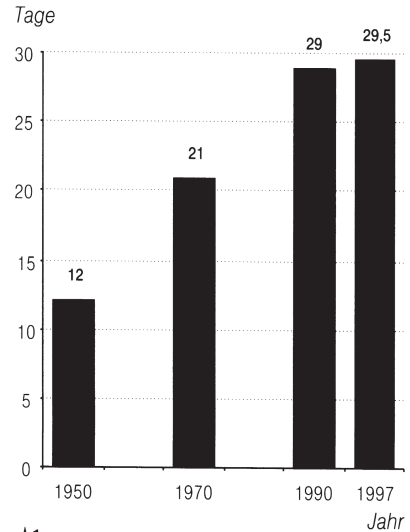
Quelle: Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

Abb. 17: Arbeitszeit und Freizeit  
1840-2000



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

Abb. 18: Bezahlte Urlaubstage im Jahr  
1950-1997 (Durchschnitt)



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

wahrsten Sinne des medizinischen Wortgebrauchs. Individuelle Darstellungsbedürfnisse werden primär kommerziell befriedigt und lassen Konsumorientierung in dem Sinne entstehen, dass Produkte nicht nur wegen ihres deklarierten Nutzens erworben werden – den sie auch erst einmal unter Beweis zu stellen hätten –, sondern weil eine darüber hinausgehende emotionale Qualität damit verknüpft wird. Die weitestgehende Befriedigung mit materiellen Konsumgütern ist erreicht, so dass das Konsumerlebnis wichtiger wird als das Konsumgut selbst. (Vgl. Mösel 2002: 53.)

Wir haben es hier mit einem Wandel gesellschaftlicher Werte und dem Verblässen traditioneller Arbeitstugenden bei gleichzeitigem Entstehen neuer Freizeitwerte zu tun, die die soziologischen Erklärungsmuster für das Entstehen neuer Trends darstellen. Vielseitigkeit, Mehrfachorientierung, ganzjährige Nutzbarkeit der Angebote, Ausrüstungsintensität, Befriedigung von Sehnsüchten (Fernreisen einerseits, Heimatverbundenheit andererseits), Aktivitäts- und nicht zuletzt Erlebnisorientierung (Bau von künstlichen Ferienwelten, Angebotsgroßstrukturen, Mega-Events) sind charakteristische Schlagworte, die neue Trends kennzeichnen. Mehr Zeit, Bildung und Wohlstand sowie vielseitig ausgeprägte Interessen lassen den Urlauber immer häufiger, weiter und kürzer verreisen. Freizeitangebote zu Hause oder am Urlaubsort werden zunehmend in Hallen und unter Nutzung modernster, hochtechnisierter Ausrüstung nachgefragt. Die dafür notwendigen, sehr aufwendig gestalteten Freizeitanlagen werden mehr und mehr von privaten Unternehmen errichtet und betrieben.

Die Darstellung der aktuellen Trends soll im Folgenden den Kategorien Ortsveränderungen (Reiseentfernungen und -mittel), Aufenthalt (z.B. Unterbringungsformen) und Aktivitäten zugeordnet werden und in den Wesenszügen erfolgen. Überschneidungen der Zuord-

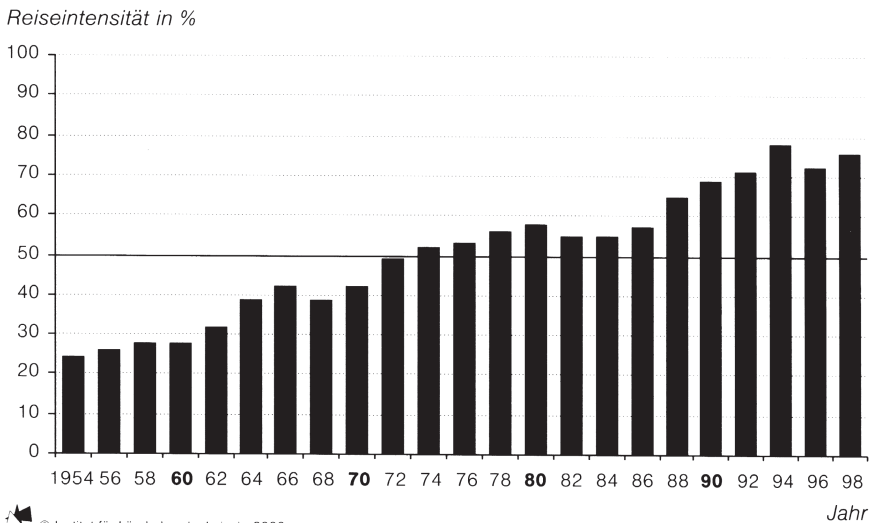
nungen lassen sich dabei nicht immer ausschließen, z.B. dann, wenn Aktivitäten an Bewegung geknüpft sind, wie beispielsweise die Nutzung eines spezifischen Zuges (Orient-Express) als Erlebnis an sich.

### Ortsveränderungen

Aus räumlicher Perspektive nehmen Ausflüge bei den außerhäuslichen Aktivitäten einen besonderen Stellenwert ein. Nach Angaben des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr (DWIF) unternimmt jeder Bundesbürger im Durchschnitt 26,2 Ausflüge pro Jahr – also praktisch alle 14 Tage einen Ausflug. Die Ausflugsziele sind durchschnittlich 70 km entfernt und sie werden meistens mit dem Pkw angesteuert (78%). (Vgl. IfL 2000: 13.)

Heinze (2001: 252 f.) konstatiert, dass für Ausflüge und Kurzurlaube etwa 20-30% der Freizeit genutzt wird. Das Verhältnis von Tagesausflügen zu Übernachtungsausflügen wird im bundesdeutschen Durchschnitt von 7:1 angegeben. Aus Sicht der betroffenen Zielgebiete stehen hinsichtlich der Tagesausflüge Großstadtreionen hoch im Kurs, was zu einer entsprechend hohen wirtschaftlichen Bedeutung beiträgt. Auf Grund des natürlichen einerseits und des abgeleiteten Angebots andererseits, das insbesondere in Großstädten einen erheblichen Umfang hat (Museen, Großveranstaltungen für Sport, Musik und Kunst oder auch Politik), entstehen zwischen einzelnen Regionen erhebliche Disparitäten bezüglich ihrer Freizeit- und Tourismusrelevanz. Insgesamt identifiziert Heinze (ebd.) den Trend „mehr Freizeitverkehr statt Langzeiturlaub“ und prognostiziert nicht als Einziger weiterhin erhebliche Zuwachsraten für den motorisierten Individualverkehr. Bei kontinuierlich ansteigenden Urlaubsreisen in den vergangenen 28 Jahren nehmen auch die Flug- und Fernreisen weiter

Abb. 19: Bevölkerungsanteil, der den Urlaub zum Reisen nutzt 1954-1998



zu (vgl. Tab.12). So stieg die Reiseintensität bis zum Jahr 2003 auf 76,8% an. (Dies entspricht 66 Mio. Reisen, 1998 waren es noch 58 Mio. Reisen.) (Vgl. Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. 2004). Abb. 19 spiegelt die Entwicklung bis 1998 wider.

Konjunkturelle Einbrüche gab es zwar im Vergleich der Jahre 2000, 1999 und 1998. Im Durchschnitt hat sich aber die Urlaubsreiseintensität seit 1994

bei etwa 76,6% eingependelt. Eine gewisse Stagnation wurde durch zusätzliche Kurzreisen (50 Mio. in 2000) sowie durch Steigerungsraten bei den Reiseausgaben von 89 Mrd. DM in 1999 um 8% auf 96 Mrd. DM im Jahr 2000 ausgeglichen. Dieses Niveau blieb auch 2001 erhalten.

Trotz der sich bereits 2001 ankündigenden weltweiten Konjunkturschwäche prognostizierte die Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) noch immer ein deutliches Wachstum von bis zu 80 Mio. Reisen p.a. in den nächsten 10 Jahren bei gleichzeitig einsetzenden Strukturveränderungen: weiter weg – kürzer reisen, häufiger reisen, Wachstumsmotor „Senior“, Anforderungen an die Anbieter steigend, neue Entscheidungsmuster und Buchungsmuster.

Dominierende Verkehrsmittel bei den Urlaubsreisen sind weiterhin ungeschlagen der PKW resp. das Wohnmobil sowie dicht aufschließend das Flugzeug (vgl. ebenfalls Tab. 12). In den vergangenen drei Jahren konnten Bus und Bahn ihren Prozentanteil wieder leicht erhöhen und knapp über den Anteil von 1998 kommen. 9,6% war der Anteil der Busse 1998 und stieg 2001 auf 9,7%, in 2003 schließlich auf 10,3% an. Die Bahn erreichte statt der 6,6% in 1998 6,7% in 2001 und fiel in 2003 wieder auf 6,1% zurück. (Vgl. F.U.R. 2001, 2002 a, b, c und 2004)

### Aufenthalt

Die Entwicklung der Feriendörfer aus den 50er und 60er Jahren zu Ferienzentren (ab den 70er Jahren) bis hin zu heutigen Clubanlagen, Luxusresidenzen, exklusiven Sporthotels, Ferienparks mit subtropischem Badeparadies und einer Fülle an Freizeitangeboten sowie Großhotels, die in Freizeitparks integriert sind, wird ständig fortgeführt. Vielfältigkeit und Konkurrenzfähigkeit sollen so geschaffen werden oder erhalten bleiben.

Feriendörfer, die ab Beginn der 50er Jahre in größerer Zahl errichtet wurden, hatten ihre Boomphase von 1969-1973 (vgl. Abb. 20).

Sie konzentrieren sich derzeit noch auf das einstige Zonenrandgebiet wegen der damals möglichen Sonderabschreibungen und Verlustzuweisungen. Überkapazitäten führten zu An-

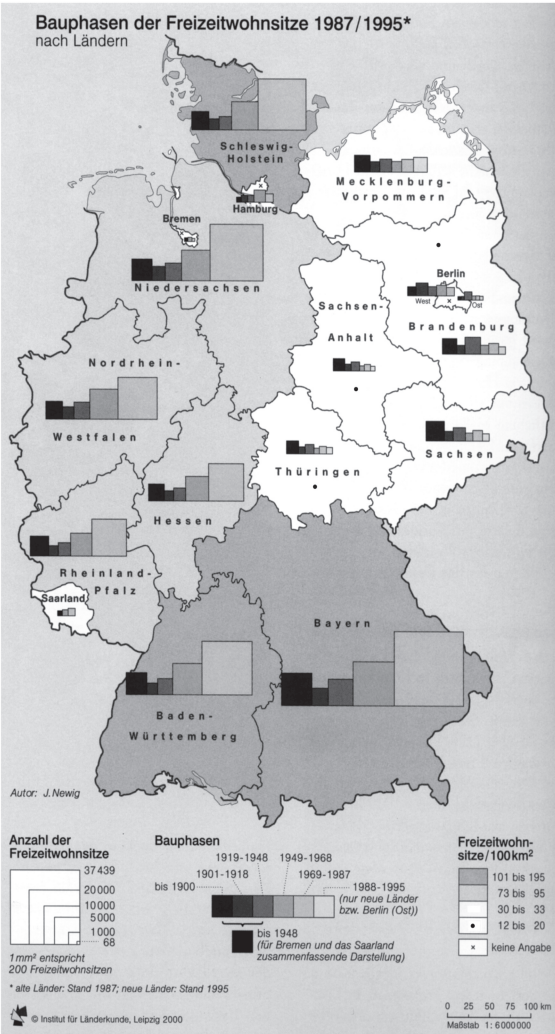
Tab. 12: Flugreisen weiter im Trend

Alle Urlaubsreisen = 100%	1994		2003	
	ges.	ges.	Inland	Ausland
<b>Verkehrsmittel</b>				
PKW/Wohnmobil	51,9	49,2	74,7	36,9
Flugzeug	26,5	32,3	0,5	47,7
Bus	10,9	10,3	10,5	10,3
Bahn	8,6	6,1	12,8	2,9

derungen der Förderbedingungen und damit zu einer Eindämmung des Booms. In den Jahren 1974-1989 wurden mit 6 Feriengroßprojekten kaum mehr Projekte errichtet als in den fünf Jahren der Boomphase. Die gestiegenen regionalplanerischen Anforderungen sowie die Proteste und Klagen von Bürgerinitiativen sind dafür ursächlich. Die Umsetzung der in den Folgejahren geplanten Zentren scheiterte daher zunächst.

Mit einem veränderten Angebotsprofil (noch größer, noch luxuriöser) entstanden dann von 1992-98 weitere elf Projekte, die einen noch anhaltenden Trend widerspiegeln. Dieser wird gestützt durch die Zunahme der Zweit- und Drittreisen, also der Kurzurlaube zu allen Jahreszeiten. Beredtes Beispiel dafür ist der erst vor zwei Jahren eröffnete erste Robinson-Club auf deutschem Territorium. Die Selbstdarstellungen zeugen im Allgemeinen von guter Ausstattung. Da die öffentliche Hand immer weniger in der Lage ist, die Fremdenverkehrsinfrastruktur zu modernisieren, gewinnen die großen, privatwirtschaftlich finanzierten Ferienanlagen mit ihrem vielfältigen modernen Angebot an Freizeit- und Unterhaltungsmöglichkeiten zunehmend an Bedeutung.

Abb. 20: Bauphasen der Freizeitwohnsitze 1987/1995 (nach Ländern)



Quelle: Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

Die Entwicklung der Feriengroßprojekte in Deutschland ist wechselhaft. Beherbergungsbetriebe mit über 400 Betten waren bereits zu Beginn dieser Angebotsform in den 50er Jahren üblich. Es folgten Feriendörfer und Appartementanlagen, Ferienparks der 1. und schließlich auch der 2. Generation. Letztere entsprechen konzeptionell im Beherbergungsangebot denen der 1. Generation, verfügen jedoch über mindestens 1.800 Betten, ein subtropisches Badeparadies und eine Shopping-Mall mit mehreren Geschäften und Restaurants sowie vielfältige, vornehmlich überdachte Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen.



Seitens der Anbieter setzt sich der Trend zu integrierten Unternehmen fort, d.h. Reisekonzerne sind bemüht, alle Stufen der Wertschöpfungsketten abzudecken: Vertrieb, Transport, Zielgebietsagenturen und Unterkunft. Da die Unterkünfte den höchsten Wertschöpfungsanteil aller Bausteine einer Reise erbringen (vgl. Schoppen 2000: 103), werden sie durch Managementverträge, Beteiligungen oder Kauf in den Konzern integriert.

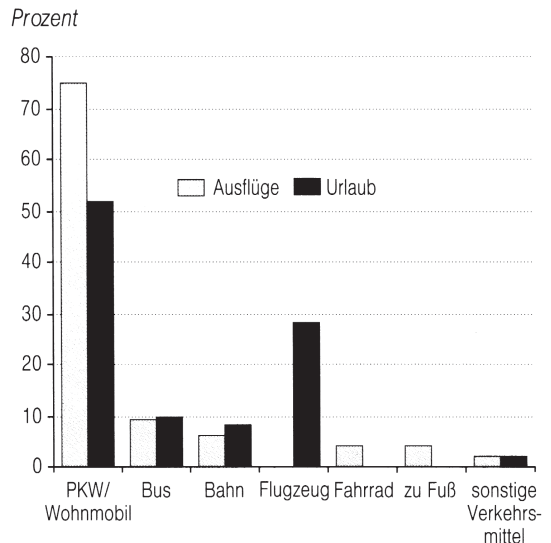
### Aktivitäten

Hierzu zählen in besonderer Weise auch solche Aktivitäten, die sich unter das Motto subsumieren lassen „Der Weg ist das Ziel“. Spezielle Reisewege und -mittel stellen für sich genommen in immer differenzierterer Form Angebotsbausteine für Freizeit und Fremdenverkehr dar (z.B. Straße der Weserrenaissance, Spargelstraße etc.). Sie gelten bereits als solches als Erholung oder Erlebnis. Nicht nur touristische Straßen, sondern auch historische Bahnen und Schifffahrtslinien auf Flüssen und Seen gewinnen an Popularität. Seit Gründung der Deutschen Alpenstraße 1927 wurden bis heute über 160 touristische Straßen als Instrumente des Regionalmarketings in Deutschland ausgewiesen. Bis auf fünf entstanden alle erst nach 1950 mit der einsetzenden Massenmotorisierung, vor allem in zwei Gründungswellen in den 1970er und 1990er Jahren (9 von 10 aller touristischen Straßen) (IfL 2000: 64). Wesentliches Merkmal dieser Angebote ist deren überwiegende Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr. (Vgl. Abb. 21.)

Darüber hinaus ist seit Jahren schon eine Ausweitung des Spektrums an Sportarten bzw. eine Ausdifferenzierung von Trendsportarten (Inlineskating, Snowboarding, Freeclimbing, Mountainbiking etc.) zu beobachten, die in immer neue Moden mündet. Der Boom von Multiplex-Kinos (s.u.) einerseits wie andererseits bspw. das Entstehen von Reise- und Wanderführern für spezifische Interessengruppen sind jeweils Bausteine eines Trends zur vielfältigen Angebotsstruktur. Dies zieht die Notwendigkeit verschiedenster Infrastruktureinrichtungen nach sich: Neben off-road Mountainbike-Trassen werden nun auch spezifische Skaterbahnen (z.B. rund um Berlin) benötigt, um schwelende Konflikte zwischen Fußgängern, Radfahrern und Skatern zu lösen.

Hinsichtlich der Indoor-Angebote werden etwa seit den 1990er Jahren Anlagen jeglicher Art (bis hin zur Abfahrtsskihalles, z.B. in Neuss) wegen der unter einem Dach zu vereinigenden Vielfalt und der Kombination mit Handels- und Gastronomieangeboten mit beachtlichen baulichen Ausmaßen errichtet. Dieser neue Größenschub wirkt sich auch auf die gute alte

Abb. 21: Verkehrsmittel bei Ausflügen und für den Urlaub 1995



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2000

„Badeanstalt“ aus. Bedingt durch klimatische Verhältnisse dominieren in den nördlichen europäischen Ländern die sogenannten Indoor-Waterparks. Mittlerweile existieren – wegen des steigenden Interesses am Saunabaden – auch reine Großsaunanlagen mit mindestens 7 verschiedenen Saunatypen unter einem Dach vereint. Die Verbreitung der Freizeit- und Erlebnisbäder zeigt eine deutliche Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte: Sie häufen sich in den Großstädten und Verdichtungsräumen, während sie in den peripheren Räumen nur vereinzelt auftreten. Fünf der existierende Freizeit- und Erlebnisbäder erzielen jährlich eine Zahl von über einer halben Million Besuchern: die drei Berliner Bäder sowie das ARRI-BA-Erlebnisbad in Norderstedt bei Hamburg und das Kur- und Freizeitbad RIFF in Bad Lausick in der Nähe von Leipzig. Eine solche Besucherzahl bedeutet, dass diese Badeanlagen im Jahresdurchschnitt täglich von mindestens 1.400 Gästen besucht werden, die dort teilweise den ganzen Tag verbringen. Die Anfahrtswege zu den Bädern sind dabei teilweise recht beträchtlich. Vor allem in Gebieten mit einer hohen Dichte an Freizeit- und Erlebnisbädern, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, sind die Betreiber gezwungen, jährlich nicht unerheblich in Neu- und Umgestaltungen zu investieren, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Mit einem mittleren Einzugsbereich von ca. 30 km (bei konkurrenzlosen Standorten bis zu 60 km) liegt ein weiteres Freizeitvergnügen – Multiplexkinos – voll im Trend zur Größe. War deren Zahl in den Agglomerationszentren Ende 1998 bereits auf 92 angewachsen, sind allein 1999 66 weitere im Bau und 39 in Planung gewesen – ein geradezu sprunghafter Anstieg. Bevorzugte Standorte der Multiplexkinos sind Städte mit über 200.000 Einwohnern. Aber auch Mittelstädte mit unter 100.000 Einwohnern, deren Umland über ein entsprechendes Bevölkerungspotenzial verfügt, werden zunehmend in die Investitionsstrategien einbezogen.

Es treten in den Agglomerationsräumen bereits Überschneidungen der Einzugsbereiche auf, wohingegen die ländlichen Räume bei geringen Bevölkerungsdichten keinen rentablen Betrieb garantieren können und daher unerschlossen bleiben. Einerseits können diese Einrichtungen zur innerstädtischen (Wieder-)Belebung beitragen, wenn sie städtebaulich und standörtlich vernünftig geplant werden. Andererseits haben sie erhebliche Auswirkungen auf Verkehrsaufkommen, Flächenverbrauch (bis zu 5 ha/Einrichtung) sowie auf die Kinostruktur und den diesbezüglichen Arbeitsmarkt insgesamt. (Vgl. IfL 2000: 78 f.) In den neuesten Abhandlungen zu diesem Angebotssegment ist nun allerdings bereits die Rede vom „Boom zum Overscreening“ – also dem Überangebot<sup>59</sup>. Die zurückbleibenden Bauruinen sind mit einem Insolvenzverfahren in der Regel nicht aus der Welt geschafft.

Als starker Besuchermagnet erweisen sich Gartenschauen, die ebenfalls dem Trend zur Größe folgen, gleichsam aber auch kulturelle Interessen befriedigen und das Identifikationsgefühl der Bewohner einer Region stärken können. Die Dimension der Gartenschauen wuchs

---

<sup>59</sup> Eue (2002: 26 ff.) zeigt dies in einer „kurzen Geschichte der Multiplexkinos“ eindrücklich auf und unterscheidet zwischen 1. den Objekten auf der grünen Wiese mit Autobahnanschluss, 2. Objekten mit neuer Optik zur Wiederherstellung des Stadtbildes sowie 3. Objekten zur Revitalisierung von Stadtteilen<sup>59</sup>. Das von ihm zitierte Insolvenzverfahren der Ufa-Theater GmbH, das am 07.10.2002 vor dem Amtsgericht Hamburg eröffnet wurde, obwohl zuvor 300 Mio. DM in die Sanierung und den Neubau geflossen waren, verdeutlicht, dass das Marktvolumen den Phantasien der Boomjahre offensichtlich in keiner Weise zu entsprechen vermag.

in der Vergangenheit immer mehr an. Die BUGA, die seit 1951 im zweijährigen Turnus stattfindet und alle 10 Jahre noch einen besonderen Internationalitätstouch erhält (dann als IGA – internationale Gartenschau), ist nicht mehr nur ein Leistungswettbewerb der gärtnerischen Berufe, sondern auch Instrument zur Verbesserung der Lebensqualität für die Bürger (bspw. in Wismar 2002), zur Imageverbesserung nach innen ebenso wie nach außen sowie ein Impulsgeber für zahlreiche Rahmenmaßnahmen, die auf eine Belebung der Wirtschaft der veranstaltenden Stadt abzielen, weil sie erhebliche Besucherströme – teils sogar aus dem Ausland – anzieht. Eine Überschneidung zu den sogenannten Mega-Events ist nicht von der Hand zu weisen.

Zu den „Mega-Events“ zählen Veranstaltungen wie die Love-Parade in Berlin mit ca. 1,2 Mio. Teilnehmern jährlich. Die Gesellschaft für Freizeitforschung hat 1998 ermittelt, dass 43% der von ihr Befragten im Laufe des letzten Jahres mindestens eine Großveranstaltung besucht hatten. (Vgl. Abb. 22.) Mega-Events ziehen kurzfristig ungeahnte Besuchermassen an. In ähnlicher Weise, oftmals von längerer Dauer, lassen sich Sportereignisse nationaler oder gar internationaler Art klassifizieren (Fußballmeisterschaften, Olympiaden etc.) Auch im Zusammenhang mit kulturellen Interessen stehende Ereignisse, z.B. Theateraufführungen, Musicals etc. (vgl. Abb. 23), werden zunehmend zu Mega-Events stilisiert. Voraussetzungen für die Standortwahl von z.B. Musicals<sup>60</sup> sind eine hohe Bevölkerungsdichte innerhalb eines Einzugsgebietes von 200 Kilometern. Eine überregionale Verkehrsanbindung soll einen Einzugsbereich von 20 bis 25 Millionen Menschen ermöglichen. Eine niedrigere Bevölkerungszahl im Umland kann durch eine hohe touristische Anziehungskraft des Stand-

Abb. 22: Besuch von Großveranstaltungen 1997

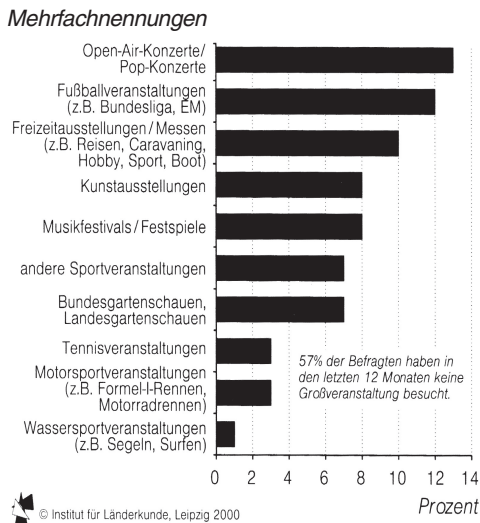
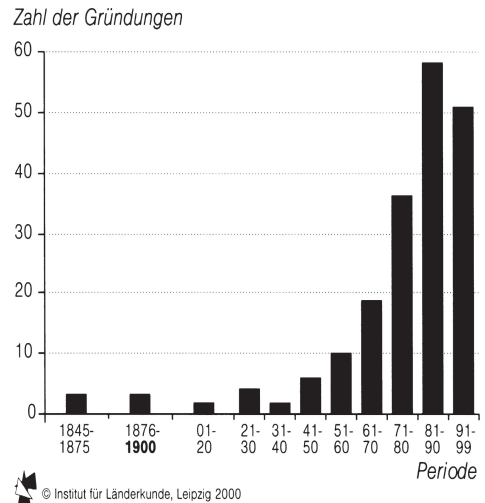


Abb. 23: Gründungshäufigkeit von Musikfestivals 1845-1999



<sup>60</sup> Die Hochphase im deutschen Musicalmarkt gilt mittlerweile als überschritten – einige Spielstätten der 1990er Jahre mussten aufgrund mangelnder Auslastungen bereits Konkurs anmelden. (Vgl. Ifl 2000: 56 ff.)

ortes ausgeglichen werden (z.B. in Verbindung mit einer Städtekurzreise). Auf Mikroebene zählen bei der Standortwahl Kriterien wie Grundstücksgrößen sowie geklärte Eigentumsverhältnisse. Großarenen für Veranstaltungen aller Art, wie beispielsweise der unter dem Namen Preussag-Arena bekannt gewordene und mittlerweile nach einem hannoverschen Finanzdienstleister umbenannte Baukörper, der auch nach der EXPO in Hannover vor Ort erhalten blieb, lassen sich – der Name verrät es – schon lange nicht mehr aus der öffentlichen Hand allein finanzieren. Großinvestoren werden hierfür ebenso benötigt wie für die Freizeit- und Erholungsparks sowie die sogenannten Urban-Entertainment-Centres (UEC) oder Brand Parks.

Es handelt sich bei den Freizeit- und Erlebnisparks um im wirtschaftlichen Wettbewerb stehende, kommerzielle private Unternehmen. Sie offerieren ihrer Kundschaft gegen Entgelt Unterhaltung, Entspannung und Information auf einem abgegrenzten Areal mit überwiegend fest installierten Einrichtungen. Öffentliche Subventionen erhalten sie in der Regel nicht – stehen daher auf dem Markt der Freizeitangebote im Wettbewerb mit vielfältigen anderen Aktivitäten. Da zwischen 70% und 80% des Publikums mit dem eigenen Kraftfahrzeug kommen, bilden eine gute Verkehrsanbindung und eine ausreichende Anzahl an Parkplätzen unerlässliche Voraussetzungen. Ihre Flächeninanspruchnahme ist extrem hoch und damit kostenträchtig. Sie liegen deshalb meist in randlicher Lage von Ballungsgebieten und nehmen bevorzugt Standorte ein, für die unmittelbar keine anderen wirtschaftlichen Nutzungen vorgesehen sind. Beispielsweise zählen ehemalige Tagebaugelände (PHANTASIALAND Brühl), aufgegebene militärische Anlagen (LEGOLAND Günzburg), Industriebrachen, ehemalige Schlossanlagen (z.B. EUROPA-PARK in Rust), aufgelassene Hofgüter und ähnliches dazu. Konflikte bei entsprechenden vorgeschriebenen Raumordnungsverfahren ergeben sich daher eher mit den Zielen des Naturschutzes oder der Landwirtschaft. Nicht zu unterschätzen sind die durch Events und andere Großeinrichtungen der Freizeit- und Tourismusinfrastruktur induzierten Verkehrsaufkommen, wobei oftmals kombinierte Fahrscheine und Eintrittskarten preiswerter buchbar sind und so die Besucher z.T. auf die Schiene umgelenkt werden. (Vgl. IfL 2000: 80 ff.) In einzelnen Forschungsvorhaben<sup>61</sup> geht man über diesen Ansatz hinaus und lässt den Weg zum Ziel werden, indem An- und Abreise durch entsprechende Aktivitäten integriert werden und damit sowohl der Aufenthalt verlängert als auch der Erlebnisgehalt erhöht werden. Das Verhältnis von An-/Abreise und Aufenthalt wird so zwar ökologisch vernünftiger, an der Errichtung von Baukörpern und deren Gestaltungserfordernis ändert sich dadurch jedoch nichts.

Verschiedene Formen von UECs und Brand Parks haben mittlerweile große Bedeutung erlangt. Es ist zu vermuten, dass diese vor dem Hintergrund sich weiterhin wandelnder Arbeitsmärkte, der Veränderung des Phänomens Großstadt und damit individueller wie gesellschaftlicher Lebenskonzepte weiter steigen wird. UECs sind zumeist witterungsunabhängige Baukomplexe in Städten, die eine Vielzahl von Unterhaltungsmöglichkeiten, Freizeitaktivitäten, Gastronomie, Dienstleistungs- und Shoppingangeboten unter einem Dach vereinen. Die Urban Entertainment Districts unterscheiden sich von den Centres vor allem durch

---

<sup>61</sup> Forschungsprojekt der TU Berlin zu „Events – Freizeitverkehrssysteme für den Eventtourismus“, gefördert durch das BMBF, Laufzeit bis 05/03.

die Einbeziehung des öffentlichen Straßenraumes in das Gesamtkonzept. Brand Parks oder auch Corporate Lands haben, größer dimensioniert, eine ähnliche Funktion und bringen städtebaulich wie freiraum- und freizeitpolitisch z.T. erhebliche Wirkungen mit sich. Ein-drucksvoll beispielgebend dafür ist die Autostadt Wolfsburg.

Im Trend liegen weiterhin „Erlebnis-Welten“, d.h. Aktivitäten, die durch den Einsatz speziellen Designs oder neuer Techniken Erlebnisse in einer virtuellen Welt suggerieren. Sie entreißen den Besucher der realen Welt und vermitteln ihm virtuelle Erlebnisse. Ob diese allerdings das Reisen – wenigstens zum Teil – ersetzen können, ist mehr als umstritten. Tendenziell lassen bisherige Erfahrungswerte eher vermuten, dass dies wohl die Ausnahme bleiben wird und somit eher eine zusätzliche Aktivität erzeugt wird. Das tragende Prinzip der Erlebniswelten ist das Erzählen einer Geschichte – das sog. Storytelling – und ihre dramaturgische Inszenierung, der sog. Script. Als Beispiel mag das „Trafford Centre“ in Manchester dienen, wo die Künstlichkeit soweit geht, dass Sonnenaufgang und -untergang stündlich inszeniert werden.

Daneben bleibt aber auch ein Trend zu Heimat und regionaler Identität bestehen. Das Interesse an Regionalgeschichte sowie an der Entwicklung des Natur- und Kulturräume, an alten Handwerks-, Wirtschafts- und Lebensweisen, Festen und Jubiläumsfeiern ist diesbezüglich vorherrschend. Oft werden derlei Attraktionen zu größeren kommunikativen Ereignissen (Events) ausgeweitet. Auch agrarische Sonderkulturen und die von ihnen geprägten Landschaften bieten spezifische Ausflugs- und Urlaubserlebnisse an (Spargelstraße, Weinstraße usw.). Neben der logistischen Bewältigung von Einzelereignissen sind diese Angebote, wie fast alle Freizeit- und Tourismusangebote, verkehrsinduzierend. Daneben weisen sie Raumwirksamkeit vor allem auf städtebaulicher Ebene hinsichtlich der Gestaltungsmerkmale von Siedlungen – insbesondere bezüglich der Gebäude des Beherbergungsangebotes – und der räumlichen Ausdehnung der Siedlungsflächen auf.

Ein spezifisches Beispiel stellen in diesem Zusammenhang die Freilichtmuseen dar: In den hohen Besuchszahlen spiegelt sich die lebhafteste Nachfrage nach dem kulturtouristischen Angebot von Freilichtmuseen wider. Da diese meist in strukturschwachen ländlichen Räumen liegen, sind sie von besonderer Bedeutung für den Tourismus der jeweiligen Region. Sie sind regelrechte Besuchermagneten mit zahlreichen Impulsen für regionale Wirtschaft und werden daher zu Recht als wirkungsvolle Instrumente der Regionalpolitik gesehen.

Bedeutsam ist bei der Fülle an Angeboten und Trends, dass in der historischen Entwicklung freizeitrelevanter und touristischer Aktivitäten das ursprüngliche Angebot ein abgeleitetes Angebot nach sich gezogen hat. Im Grundsatz gilt, dass dort, wo das ursprüngliche Angebot wenig bietet, besonders viel in das abgeleitete Angebot investiert werden muss. Dies gilt für Freizeit- wie für Fremdenverkehrsziele gleichermaßen, allerdings verliert das ursprüngliche Angebot an Gewicht gegenüber dem abgeleiteten Angebot. Je mehr abgeleitetes Angebot notwendig ist, desto größer muss zumeist die Summe an Investitionen vor Ort sein. Unter Planungsaspekten kann dies für die Kommune oder Region durchaus zu einer Gratwanderung zwischen erwünschten ökonomischen Effekten und Vorleistungen resp. späteren Gewinnen werden.

### *Raumrelevanz der Entwicklung*

Die Raumrelevanz der Entwicklung ergibt sich aus Raumwirkungen der Einrichtungen bezogen auf die Kriterien: Siedlungsstruktur, Infrastruktur/Verkehr sowie Ressourcenverbrauch (Fläche, Umwelt). Im folgenden werden die Wirkungen des Freizeitverkehrs, der Freizeitparks und der Urban Entertainment Centres besonders behandelt, wobei aber lediglich die Ergebnisse des kriterien-bezogenen Abprüfungsprozesses vorgestellt werden, nicht die Kriterien-Abprüfung selbst.

(a) Verkehr: Die Bedeutung des Freizeitverkehrs (als Summe aller Kurzreisen) wird noch immer erheblich fehleingeschätzt. Dies ist vor allem das Ergebnis lückenhafter Informationen über seine Größe und seine finanzielle Ertragskraft für die Tourismuswirtschaft.

Hinsichtlich des Freizeit- und Tourismusverkehrs ist der traditionelle öffentliche Personenahverkehr seit langem zu einer Restgröße geschrumpft. ÖPNV-Angebote haben oftmals nicht den gewünschten Erfolg, weil bereits die Anreise mit dem PKW Teil des Freizeiterlebnisses ist. Demgegenüber gilt unter Planern Verkehr noch immer als technische Angelegenheit, bei der Infrastruktur (Wege, Stationen) sowie Fahrzeuge und ihr Betrieb im Mittelpunkt stehen. Die tägliche Realität unserer Verkehrssysteme aber zeigt, dass nicht die Technik den entscheidenden Engpass bildet, sondern die Dienstleistung und ihre Kundennähe, ihre Vernetzung und ihre Randbedingungen. (Vgl. Heinze 2001: 250.)

Die Raumrelevanz des Freizeit- und Tourismusverkehrs zu ermitteln, verlangt nach der Feststellung grundlegender Fakten. Heinze (2001: 250) verdeutlicht, dass deren Ermittlung problematisch ist. Statistische Zuordnungen, traditionelle Erfassungsmethodik, die Nicht-Erfassung bestimmter Größen (z.B. Güterverkehr für die Freizeit- und Tourismusindustrie) und die Erfassung in nationalen Grenzen können für die räumliche Planung eigenerhebungen im Detail notwendig machen. Dabei hätten die Planer allerdings auch Klassifizierungsprobleme zu lösen, beispielsweise in Bezug auf die Weite und Heterogenität des Freizeit-spektrums sowie bezüglich der Abgrenzungsschwierigkeiten sich miteinander verwischende Aktivitäten.

Nach derzeitigen statistischen Gegebenheiten lassen sich knapp 40% aller Wege und 50% aller Personenkilometer auf den Freizeit- und Tourismusverkehr<sup>62</sup> zurückführen. Insofern spiegelt sich die Raumrelevanz von Freizeit- und Tourismusangeboten zu einem großen Teil an Bedarfen der Verkehrsinfrastruktur wider.

Fernreisen liegen trotz gewisser Einbußen durch eine schlechte konjunkturelle Ausgangssituation sowie durch weltweit Ängste schürende politische Ereignisse noch immer im Trend. Für die Raumrelevanz wesentlich sind diesbezüglich Verkehrsgrößenstrukturen wie Neuschaffung und Ausbau von Flughafenkapazitäten mit allen Folgemaßnahmen bzw. Funktionsvoraussetzungen (Autobahnzubringer, Schnellstraßen, Parkhäuser etc., vgl. hierzu z.T. Kap. 3.4). Wie verschiedentlich nachgewiesen wurde, lässt sich Ferntourismus nur begrenzt in Freizeitverkehr der Nähe umwandeln. (Vgl. Heinze 2001: 251.)

---

<sup>62</sup> Ohne Erlebniseinkäufe, diese werden dem Einkaufsverkehr zugerechnet.



(b) Freizeitparks: Über Nutzen und Schaden von Freizeitwohnsitzen und Ferienparks aus Sicht der Raumplanung gehen die Auffassungen weit auseinander. In ökologischer Hinsicht werden solche Anlagen im Allgemeinen als negativ bewertet, weil sie eine Auslegung der Infrastruktur auf das saisonale Maximum erzwingen. Das gilt für die Kapazitäten der Kläranlagen ebenso wie für die Querschnitte der Elektrokabel oder die Versiegelung von Verkehrsflächen sowie ihre Entwässerung. (Vgl. IfL 2000: 68 ff.; Horny 2002.)

Privatwirtschaftlich betriebene Freizeitanlagen werden darüber hinaus unter dem Primat der Renditenmaximierung errichtet. Damit entfernen sie sich – betriebswirtschaftlich bedingt – vom tradierten zentralörtlichen Versorgungsprinzip, indem möglichst große Einzugsbereiche erschlossen werden. (Vgl. Kagermeier 2002: 121.) Die starke Verknüpfung von Freizeitaktivitäten und Konsumelementen macht kurze Lebenszyklen prägend für die Branche, was Einrichtungen der öffentlichen Hand schnell außerhalb der Trends geraten lässt. Gerade deswegen ist aber die Raumplanung in der Pflicht, die räumliche Entwicklung so zu steuern, dass neben teuren privaten Einrichtungen, die hauptsächlich einer finanziell besser gestellten Klientel dienen, auch Angebote im Nahbereich gepflegt werden oder neu entstehen, die Bewohnern, denen solche touristischen „Fluchtoptionen“ versperrt sind, die Möglichkeit zur ausreichenden Regeneration bieten. Stadtplanung und auch Regionalplanung sind für die Gestaltung solcher Angebote sowie für das Vorhalten entsprechender Flächen verantwortlich. (Vgl. Weick; Germer 2002.)

(c) Urban-Entertainment-Centres: Da UECs, wie bereits ihr Name andeutet, mindestens Stadtnähe, eher noch zentrale Lagen erfordern, bieten sie positive wie negative Aspekte unter Planungsgesichtspunkten an: Einerseits können Innenstadtrevitalisierungen mit ihnen erreicht werden, andererseits sind sie extrem kostenträchtig – also durch die allorts maroden Haushalte der Kommunen nicht finanzierbar und es bedarf der Anlockung von Investoren. Die Bauruine oder das erneute Brachfallen der Fläche nach schnellem Abklingen des derzeitigen Trends ist damit u.U. vorprogrammiert. Weiterhin sind sie extrem flächenverbrauchend und in besonderer Weise Individualverkehr induzierend.

Letzteres trifft in besonderem Maße auf alle Arten von (Groß-)Events zu. Hinsichtlich der erforderlichen Baukörper wird z.T. bereits (Bspl. Hamburg) auf Gebäudenach- resp. -wischennutzung oder nicht dauerhafte Konstruktionsweisen (aufblasbare Hallen o.ä.) zurückgegriffen. Eine städtebauliche Einbettung wird dadurch nicht erleichtert.

### *Raumplanerische Einschätzung von Freizeit- und Tourismusangeboten*

Freizeit- und Tourismusangebote entstehen heute unter Rahmenbedingungen wie:

- sinkende Kapitalrenditen und wachsende Freizeitmärkte mit hohen Investitionen in Freizeitanlagen
- Standardisierung und Professionalisierung der Angebote
- weltweite Produktbestimmung durch „Entertainment-Maschinen“ – die Global Player der Unterhaltungsindustrie

- Begünstigung der Kommerzialisierung des Angebotes durch den Zwang der öffentlichen Hand, Aufgaben delegieren zu müssen<sup>63</sup>

Sie haben insbesondere für die öffentliche Hand spezifischen Probleme zur Folge:

- Die erlebnisorientierten Freizeitanlagen werden zunehmend erstellt in Verbindung von Finanzkonsortien (zuständig für die Kapitalbeschaffung) mit einer Beratungsagentur (zuständig für das fachliche Know-how) und einer Gebietskörperschaft (in der Regel zuständig für die notwendige Infrastruktur).
- Durch die relativ hohe Investitionsbereitschaft in den Freizeitmarkt droht die Gefahr des sogenannten „Overscreening“, der Schaffung von Überkapazitäten.

Dies wird außerdem begünstigt, weil ein ausgeprägtes Koordinierungsinteresse bislang weder bei Investoren noch bei Gebietskörperschaften zu beobachten ist.

Dies verlangt nach Aushandlungsprozessen zwischen Öffentlichen (Planung) und Privaten (Investoren) bezüglich der einzubringenden Leistungen – beispielsweise Steuernachlässen für den Bau von Parkgaragen. Wegen der ihr eigenen Entwicklungsdynamik und der jeweiligen Größe der Einrichtungen bergen insbesondere die Erlebniswelten hohe Risiken in sich. Neben oft beklagten Gestaltungsdefiziten werden die Verkürzung lokalpolitischer Willensbildungsprozesse und angemessener Bürgerbeteiligung genannt.<sup>64</sup> Sie entsteht durch frühzeitige Allianzen zwischen Investoren und Gebietskörperschaften, den vom Betreiber erzeugten Zeitdruck, eine politische Einflussnahme auf fachliche Bewertungen, methodische Bewertungsprobleme sowie durch Informationsdefizite bei öffentlichen Entscheidungsträgern.

Soziale Desintegration und Umweltunverträglichkeit werden ebenso befürchtet wie das Risiko der Fehlleitung von Volksvermögen, wenn die wirtschaftliche Rentabilität nicht erzielt wird. Gewiss ist, dass in der Regel hohe Vorleistungen für Infrastruktur notwendig sind, möglicherweise aber Gewerbesteuererinnahmen des traditionellen Handels unter den Neueinrichtungen leiden und demgegenüber u.U. nur geringe Einnahmesteigerungen durch die Erlebniswelten erzielt werden können. Nicht zuletzt wird eine Schwächung der Position der Kommune gegenüber den Investoren gesehen, die beispielsweise hervorgerufen wird durch

- den Wettbewerb der Kommunen untereinander oder durch
- interkommunale Konflikte über Kosten und Nutzen.

Auch die fiskalische bzw. politische Abhängigkeit von Großprojekten und fehlende lokale Verantwortlichkeit auf Betreiberseite stellt die Kommune vor Steuerungsprobleme. Dem

---

<sup>63</sup> So hat der Disney-Konzern am Times Square erheblich in die Entwicklung der Stadt eingegriffen und dadurch das Quartier nach Jahrzehnten des Niedergangs scheinbar wieder positiv beleben können. Sassen; Roost (2000: 18 ff.) sprechen davon, dass der Times Square mittlerweile „sowohl einen herausragenden Ort des Unterhaltungskonsums als auch einen strategischen Standort für die Medienproduktion und die globale Koordination dieses ökonomischen Systems darstellt“. Er sei „der Inbegriff einer Entertainment-orientierten Stadterneuerung, bei der innerstädtische Projekte so organisiert, gestaltet und vermarktet werden, wie dies vorher nur von Themenparks bekannt war“.

<sup>64</sup> Vgl. zu Fragen der Partizipation im Tourismus Gustedt 2002.

geht oftmals schon die Bereitstellung von grundlegender Infrastruktur voraus. Diesbezüglich weist Grashoff (2002: 89 f.) zu Recht darauf hin, dass es sich dabei in erster Linie um öffentliche Güter, gleichwohl aber auch um touristische Teilleistungen handelt, für deren Bereitstellung eine verursachergerechte Belastung nicht möglich ist. Angesichts der Ausdifferenzierung der Nutzergruppen sei eine wesentlich kritischere Prüfung notwendig, ob eine Infrastrukturmaßnahme einem besonderen öffentlichen Anliegen entspreche und insofern förderungswürdig sei.

Das Ziel planerischen Handelns auf lokaler und regionaler Ebene kann angesichts dieser Probleme nicht sein, die Entwicklung solcher Einrichtungen generell unterbinden zu wollen. Ob dies überhaupt gelänge, muss vor dem Hintergrund des Willens zur aktiven (und u.U. stark konsumorientierten) Freizeitgestaltung sowie des (zwar etwas angekratzten, aber dennoch hohen) Reisewillens der Bevölkerung in Zweifel gezogen werden. Die aktuellen Trends zu negieren, hieße, Mitentscheidungsmacht aus den Händen zu geben. Die Stadt- und Raumplanungspolitik muss derartige Prozesse offensiv aufgreifen und kanalisieren, so dass nicht in nur wenigen Jahren neue Großbrachen entstehen.

Diesen Erfordernissen steht die aktuelle Situation im planerischen Umgang mit solchen Angeboten entgegen. Tourismuspolitische Aspekte werden von den unterschiedlichsten Ressorts behandelt und insofern planerisch nicht gebündelt, sondern es wird vor allem auf kommunaler Ebene touristische Entwicklung(spolitik) betrieben. Auch die Freizeitpolitik ist eine breit gestreute Querschnittsaufgabe, die aber meist wenig koordiniert von den einzelnen Ressorts gestaltet wird. Lediglich dort, wo in den Ballungsgebieten Umland- und Zweckverbände bestehen, findet in der Regel eine Koordinierung von Fremdenverkehrs- und Freizeitpolitik und -projekten in der (Stadt-)Landschaft statt. Trotz des hohen Stellenwertes von Freizeit und Tourismus in der Bevölkerung haben Freizeit- und Tourismuspolitik resp. -planung einen äußerst geringen politischen Stellenwert.

Wie zu Beginn dieses Abschnitts nochmals deutlich wurde, entfalten Freizeit- und Tourismusbelange vor allem durch marktwirtschaftliche, stofflich-energetische Mechanismen sowie durch Flächeninanspruchnahme und bauliche Gestaltung Wirkungen. Der erstgenannte entzieht sich einer Steuerung seitens der Stadtplanung oder Raumordnung, der zweitgenannte zumindest zur Zeit noch weitgehend. Grundsätzliche Planungsnotwendigkeit wird bezüglich der Raumplanung dennoch vor allem darin gesehen, Räume im Hinblick auf Umwelt-, Landschafts- und Naturschutz zu sichern, Landschaftsbestandteile mit hohem naturräumlichem Erholungspotenzial für alle Bevölkerungsgruppen langfristig zu sichern und die Einrichtung von Natur- und Regionalparks konzeptionell zu begleiten und mit anderen Belangen abzustimmen. Daneben ist aber auch die Festlegung und Sicherung von Standorten für freizeitinfrastrukturelle Großprojekte von hoher Bedeutung. (Vgl. Weick; Germer 2002: 19.) Die mittel- und langfristige Sicherung natürlicher und infrastruktureller Ressourcen lässt sich mit den Instrumenten der räumlichen Gesamtplanung zwar bewerkstelligen. Im Bereich der touristischen Projektplanung und Steuerung stößt sie allerdings schnell an ihre Grenzen und muss räumlich-funktionale Verknüpfungen von Handels- und Freizeitnutzung, beispielsweise UECs, nach Nutzungsbausteinen getrennt bearbeiten, da diese bislang weder von den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung noch von Plänen und Programmen der Länder und Regionen erfasst werden. Hinsichtlich der beiden hier relevanten Bau-

steine Freizeit/Tourismus und Handel ist in Bezug auf Erstgenannte das raumordnerische Instrumentarium derzeit noch weniger ausgeprägt. (Vgl. Weick; Germer 2002: 20; Mösel<sup>65</sup> 2002: 238.) Entsprechend der Ausdifferenzierung solcher Angebotsformen im Verlauf des letzten Jahrzehnts<sup>66</sup> bedarf es neuerer Überlegungen, welche die mittlerweile eingetretene Situation angemessen berücksichtigen und im besten Fall mittels entsprechender Rückkopplungen zu Vertretern dieses Wirtschaftszweiges prospektiv bearbeiten.<sup>67</sup>

Über die eigentliche raumplanerische (regionale) oder stadtplanerische Ebene hinaus muss die Auseinandersetzung mit möglichen Risiken von Freizeit- und Tourismuseinrichtungen und -aktivitäten daher mindestens auf den folgenden drei Ebenen geschehen: auf kommunal-/regionalwirtschaftlicher, kommunalpolitischer und auf der Ebene der Raumwissenschaften.

Insofern muss auf Kompatibilität der Interessen und Aktivitäten von Investoren mit lokalen/regionalen Bedingungen geachtet werden (vgl. Ronneberger 2000: 55-57). Flankiert werden müssen diese eher der Schatztruhe persuasiver Instrumente entnommenen Maßnahmen von überregionalen Freizeit-/Fremdenverkehrs-Management-Konzepten, die kommunale Konzepte regional zusammenführen und darin die Attraktivitätssteigerung bestehender Einrichtungen unbedingt berücksichtigen. (Pendant z.B. Einzelhandelskonzept Region Hannover.)

Seitens der Planungswissenschaften sind vor allem drei Themenfelder zu bearbeiten:

- Der Planungsprozess, um gegen eine abnehmende Planungskultur anzugehen und Bürgerbeteiligung innovativ zu denken – Stichwort Digitale Informations- und Kommunikationsnetze für eine demokratische Stadt- und Regionalentwicklung.
- Die Entwicklung von Nachnutzungskonzepten, um für Außenorientierung zu sorgen, Konkurrenz zu bestehenden Freizeitfreiräumen abzubauen und sich ergänzende Konzepte zu entwickeln, und schließlich
- die finanzielle Risiko- oder Nachnutzungsvorsorge, um projektbezogene Spielregeln, Kriterien und Verfahren zum Umgang mit diesen hoch dynamischen Einrichtungen sowie ökonomische Absicherungskonzepte (z.B. Fonds) mit zu entwickeln.

---

<sup>65</sup> Mösel beschreibt in ihrer Dissertation sehr detailliert die Handlungsfelder der Stadt- und Raumplanung im Umgang mit kombinierten Großprojekten des Handels und der Freizeit. Als Großprojekte werden Urban-Entertainment- Centres untersucht.

<sup>66</sup> Eine neuerliche Betrachtung sollte ab 1992 einsetzen, da zum damaligen Zeitpunkt die MKRO eine Entschließung zu großflächigen Freizeiteinrichtungen in der Raumordnung und Landesplanung verabschiedet hat, die kommerzielle Freizeitgroßeinrichtungen, wie sie erst im letzten Jahrzehnt entstanden sind, noch nicht berücksichtigt hat.

<sup>67</sup> Siehe hierzu im Detail: Mösel 2002: 238-249. Auf den Folgeseiten gibt Mösel umfassende Empfehlungen zu den Handlungsfeldern der Stadtplanung auf konzeptioneller, instrumenteller, prozessualer bis hin zur finanziellen Ebene.

## Literatur

- Arnold-Rothmaier, H. (2001): Reisebranche 2001 – ein schwieriges Jahr. In: ifo Schnelldienst. Ausgabe 24/2001, 58-59.
- Beckmann, K.; Kreitz, M.; Rindsfuser, G. (2001): Raumstruktur und Mobilität. In: RaumPlanung 98: Schwerpunkt: Tourismus und Raumplanung. Ausgabe Oktober 2001, 251-256.
- Bieger, T.; Laesser, C. (2002): Reisemarkt Schweiz 2001: Der Schweizer als Gewohnheitstier? In: IDT-Blickpunkte. Nr. 6, Mai 2002, 7-8.
- Bischoff, J.; Zuder, S. (2002): Welten des Wissens. In: Lufthansa Magazin. Ausgabe 02/2002, 56-61.
- Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (2002) (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- Borghardt, J. (2002): Raumbilder und „imaginäre Räume“. Eine Kategorie tourismusbezogener Raumanalyse. In: Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (2002) (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Dortmund, 54-62.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1996): Die Stadt als Erlebniswelt. Heft 6.1996. Bonn.
- BTE – Tourismusmanagement und Regionalentwicklung (1997): Bestimmung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freizeit und Erholung – Naherholung unter besonderer Berücksichtigung der stadtnahen Erholungsanforderungen der Bewohner Berlins sowie der Bewohner der Ober- und Mittelzentren des Landes Brandenburg. Berlin.
- Deutscher Bundestag – Enquete-Kommission (2001): Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Drucksache 14/6910. Bonn.
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. an der Universität München (2001): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2001. 44. Jahrgang/2001. München.
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. an der Universität München (2000): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2000. 43. Jahrgang/2000. München.
- Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. an der Universität München (1995): Tagesreisen der Deutschen. Schriftenreihe Heft 46. München.
- Eue, R. (2002): Vom Boom zum Overscreening. Die kurze Geschichte der Multiplexkinos. In: Bauwelt 43-44, 26-29.
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) (2004): Die 32. Reiseanalyse RA 2004. Unter: [http://www.fur.de/downloads/Reiseanalyse\\_2004.pdf](http://www.fur.de/downloads/Reiseanalyse_2004.pdf) vom 16.3.04.
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) (2002 a): Kein Ansturm auf Balkonien. Unter: <http://www.fur.de/presse/2002/balkonien02.html> vom 08.08.2002.
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) (2002 b): Die 32. Reiseanalyse RA 2002. Unter: [http://www.fur.de/home/Reiseanalyse\\_2002.pdf](http://www.fur.de/home/Reiseanalyse_2002.pdf) vom 08.08.2002.
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) (2002 c): Entwicklung der touristischen Nachfrage vor dem Hintergrund der Terroranschläge und deren Folgen. Unter: [http://www.fur.de/home/Terror\\_und\\_Tourismus.pdf](http://www.fur.de/home/Terror_und_Tourismus.pdf) vom 08.08.2002.
- Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V. (F.U.R.) (2001): Die Reiseanalyse RA 2001. Unter: [http://www.fur.de/raergebnisse/30\\_jahre.html](http://www.fur.de/raergebnisse/30_jahre.html) vom 05.02.2002.
- Gather, M.; Kagermeier, A. (Hrsg.) (2002). Freizeitverkehr – Hintergründe, Probleme, Perspektiven. Mannheim.
- Grashoff, C.: Destinationsmanagement als neues Steuerungsmodell der Tourismusentwicklung. In: Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (2002) (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Dortmund, 87-99.

- Gustedt, E. (2002): Partizipation in der Tourismusplanung. In: Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Dortmund, 31-41.
- Hanser, K. (2002): Mehr Kurzurlaub in Deutschland. In: Die Welt, 15.03.2002. Beilage ReiseWelt. Unter <http://www.welt.de/daten/2002/03/15/0315rw320284.htm> vom 29.05.2002.
- Hartmann, F. (2002): Logistik – Marktplätze machen mobil. In: Creditreform. Ausgabe 02/2002, 12-14.
- Hatzfeld, U. (1997): Die Produktion von Erlebnis, Vergnügen und Träumen. Freizeitgroßanlagen als wachsendes Planungsproblem. In: AfK (Archiv für Kommunalwissenschaften), 36. Jg., II HJ. Bd., 282-308.
- Hegenauer, M. (2002): Zwischen Utopie und Machbarkeit. In: Die Welt, 15.03.2002. Beilage ReiseWelt. Unter <http://www.welt.de/daten/2002/03/15/0315rw320282.htm> vom 29.05.2002.
- Heinze, G.W.; Kill, H.K. (1997): Freizeit und Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.).
- Henckel, D.; Eberling, M. (2002) (Hrsg.): Raumzeitpolitik. Opladen.
- Horny, Ch. (2002): Touristische Großprojekte als Allheilmittel für strukturschwache Räume? Die Auswirkung von Ferienparks in Ostdeutschland. In: Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Dortmund, 199-212.
- ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (1997): Tourismusinduzierte Umweltwirkungen. Heidelberg.
- Institut für Länderkunde, Leipzig (2000) (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Freizeit und Tourismus, Bd. 10. Heidelberg, Berlin.
- Institut für Länderkunde, Leipzig (2001) (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Verkehr und Kommunikation, Bd. 9, Heidelberg, Berlin.
- Krohn, O. (2002): Eine Branche wird bodenständig. In: Die Zeit, Nr. 05/2002, 63.
- Krohn, O. (2001): Yin-Yang für Millionen. In: Die Zeit, Nr. 40/2001, 28.
- Meltzer, L.; Scholz, W. (2001): Was hat Tourismus mit Raumplanung zu tun? In: RaumPlanung 98: Schwerpunkt: Tourismus und Raumplanung. Ausgabe Oktober 2001. 229-234.
- Ministerium für Wirtschaft und Technologie des Landes Sachsen-Anhalt (2001): Tourismus und Raumordnung in Sachsen-Anhalt. Tourismus-Studien in Sachsen-Anhalt 3. Magdeburg.
- Mösel, S.: Kombinierte Großprojekte des Handels und der Freizeit als Impulsgeber für die Stadtentwicklung. In: Troeger-Weiß, G. (Hrsg.) (2002): Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung. Band 3. Selbstverlag Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- Peters, D. (2001): Traumlandschaften visuellen Konsums? In: RaumPlanung 98: Schwerpunkt: Tourismus und Raumplanung. Ausgabe Oktober 2001, 242-245.
- Pohlmann, K. (2002): Urlaubstrend Wellness. In: Niedersächsische Wirtschaft. Ausgabe 06/2002, 34-36.
- Reimann, M. (2001): Planungen für Pilger. In: RaumPlanung 98: Schwerpunkt: Tourismus und Raumplanung. Ausgabe Oktober 2001, 246-250.
- Ristau, O. (2002): Abtauchen ins Spektakel. In: Die Zeit, Nr. 03/2002. 24.
- Ronneberger, K. (2000): Fallstrick Frankfurt. In: StadtBauwelt, 91. Jg., 48/00.
- Roost, F. (2000): Lernen für die nächste Welle. In: Bauwelt, 91. Jg., 48/00.
- Sassen, S.; Roost, F. (2000): Standorte der Entertainment-Industrie. In: StadtBauwelt, 91. Jg., 48/00.
- Schemel, H.-J. (o. J.): Freizeitgroßprojekte: Mehr Chancen oder Risiken für die Stadtentwicklung? Ein Vergleich von München und Oberhausen (unveröffentlichtes Material).



- Schoppen, W. (2000): Wachstumsindustrie Touristik. In: Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr e.V. an der Universität München (2000): Jahrbuch für Fremdenverkehr 2000. 43. Jahrgang/2000. München, 91-108.
- Sieverts, Th. (2002): Zeitverwendungsmuster und Raumnutzung. In: Henckel, D.; Eberling, M. (Hrsg.): Raumzeitpolitik. Opladen, 251-264.
- Spörel, U. (2002): Inlandstourismus 2001: Stabilisierung auf hohem Niveau trotz erschwelter Rahmenbedingungen. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 04/2002, 255-263.
- Stadtplanung Wien (1999): Urbane Strukturen und Freizeitrends, Werkstattbericht Nr. 29 der Stadtplanung Wien, Überarbeitung der gleichnamigen Studie.
- Sulzer, J. (2001): Freizeit und Einkaufen umweltgerecht geplant. In: Heimatschutz Sauvagarde. Ausgabe 01/2001, 18-19.
- Weick, Th.; Germer, St. M. (2002): Raumordnung und Tourismus. Freizeit und Erholung als Aufgabe von Raumordnung und Regionalentwicklung. In: Borghardt, J.; Meltzer, L.; Roeder, S. u.a. (Hrsg.): ReiseRäume. Touristische Entwicklung und räumliche Planung. In: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 109. Institut für Raumplanung, Dortmund, 19-30.

## 4. Raumordnung als Staatsaufgabe

### 4.1 Gesellschaftspolitische Bewertung des staatlichen Handelns und Verhältnis der Raumordnung zu sonstigem Handeln der Öffentlichen Hand

In Kapitel 3 werden nicht unerhebliche Steuerungsbedarfe in Bezug auf raumrelevante Planungen und Maßnahmen in den Bereichen Einzelhandel, Logistik und Freizeitinfrastruktur aufgezeigt. Daraus erwächst die Frage, ob und in welchem Umfang durch die Raumplanung steuernd eingegriffen werden kann bzw. sollte. Dabei wird auf die Regional- und Landesplanung Bezug genommen, während Relevanzen für die *innerörtliche Flächenplanung* nur ergänzend behandelt werden.

In der zurückliegenden Zeit einiger Jahrzehnte ist der Staat – oder genauer gesagt: die öffentliche Verwaltung – immer wieder wegen zu intensiver Interventionen ins Gerede gekommen. Deregulierung, Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung sind um des Bürgers und der Wirtschaft, aber auch um des Staates selbst willen gefordert worden. Bedingt durch die zunehmende Kompliziertheit der Lebensverhältnisse ist die gesetzliche und untergesetzliche Normendichte drastisch angestiegen und hat – wegen des zunehmend schnellen Wandels der Lebensverhältnisse – auch der Anpassungsbedarf der Normen signifikant zugenommen. Aber die Zeittakte der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung einerseits und des staatlichen Handelns andererseits wurden mehr und mehr inkongruent. Personalknappheit der Behörden und Differenziertheit der Rechtsgrundlagen verlangsamten das Verwaltungshandeln enorm. So hat die raumordnerische Behandlung des Standorts Ingolstadt für ein FOC 10 Jahre in Anspruch genommen, was nicht nur den Investor, sondern auch die Kommune selbst und die Kommunen im Einzugsbereich in erheblichem Maß verunsichert hat. In der europäischen und weltweiten Konkurrenzsituation, mit der sich die deutsche Wirtschaft mehr und mehr konfrontiert sah, wird ein zeitlich und inhaltlich berechenbares Verwaltungshandeln zu einem wesentlichen Standortfaktor. Rückzug des Staates und Senkung der Staatsquote wurden gefordert (Buchner 1996: 183 f.).

In neuerer Zeit aber gibt es wieder gegenteilige Tendenzen. Hintergrund dafür bilden gehäuft auftretende Verhaltensweisen privater Akteure im regionalen, nationalen und internationalen Wirtschaftsgeschehen, die negative Effekte auf Bürger, aber auch auf Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt ausübten. Tendenziell, wenn auch abgeschwächt, gilt eine solche Aussage auch für die Raumplanung. Wenn damit der Ruf nach dem vorausschauend steuernden und dem im nachhinein kontrollierenden Staat wieder lauter geworden ist, dann bedeutet das nicht, zurückzufallen in alte regulative Muster. Vielmehr haben sich unter dem Schlagwort „Konsens statt Dekret“ Formen des Staatshandelns herausgebildet, die den Staat als Moderator und Mediator in Prozessen gesellschaftlicher Problembearbeitung sehen. In der Raumplanung soll er so auf den Ausgleich kleinräumiger und großräumiger Interessen hinwirken; er soll unterschiedliche, aber gleichwohl legitime Gemeinwohlvorstellungen aufeinander abstimmen; er soll eine Mischung von Gesamtverantwortung und bürgergesellschaftlicher Selbständigkeit fördern; er soll dabei nicht nur auf Konflikte reagieren, sondern als „aktivierender Staat“ von sich aus Initiativen entfalten (Wernstedt 2002)<sup>1</sup>. Ein Staatshandeln dieser Art muss allerdings auch den Begriff der „Steuerung“ moderner definieren<sup>2</sup>.

Treffender ist es, in diesem Zusammenhang von „Beeinflussung“ zu sprechen. Vielfach sind die neuen Formen des Staatshandelns Verhandlungslösungen als „Kooperation im Schatten der Hierarchie“, wenn also das Damokleswert der staatlichen Ersatzvornahme über den Beteiligten schwebt (Hoppe; Voelzkow 2001: 16 f.).

#### 4.2 Gesellschaftliche und rechtliche Einordnung von Raumordnung und Landesplanung

Was für das Staatshandeln insgesamt gilt, wird für das Wirken der Raumordnung im besonderen Maße zu beachten sein. Auch hier hat in der Vergangenheit eine vergleichbare Entwicklung stattgefunden, die den Stellenwert von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung reduziert hat. Im Zeichen der Europäisierung und Globalisierung sind allenthalben die Fähigkeiten demokratischer Gesellschaftsordnungen und demokratisierter Verfahren zum gemeinwohlorientierten Ausgleich und zur sachgemäßen Verteilung räumlicher Ressourcen in Frage gestellt worden. In der Bundesrepublik Deutschland hat das bei den Behörden in Bund und Ländern sowie bei Instituten und Hochschulen einen sichtbaren Ausdruck darin gefunden, dass die Personal- und Sachausstattung der Raumplanung vielfach überproportional zu der anderer Bereiche der Öffentlichen Hand ausgedünnt worden ist. Insgesamt war verschiedentlich von einer „Krise der Raumordnung“ die Rede (Koll-Schretzenmayr 2002). Das verkennet, dass die Raumordnung ihren ursprünglichen Ableitungszusammenhang aus der Wirtschaftspolitik hatte. Bei dem schwerpunktmäßigen Ableitungszusammenhang mit der Ökologiepolitik ist es dagegen nicht geglückt, genügend darzutun, dass flächenbezogene Umweltvorsorge erfolgreich nur durch die Ziele und Instrumente der Raumordnung zu gewährleisten ist und dass Umweltprophylaxe nicht nur ökologische Vorteile bringt, sondern über die Erhaltung wichtiger „weicher Standortfaktoren“ auch der ökonomischen Entwicklung Hilfe leistet.

Sicherlich ist richtig, dass zur nationalen und regionalen raumordnerischen Steuerbarkeit globaler wirtschaftlicher Prozesse manches Fragezeichen gesetzt worden ist (Schätzl 2002). Aber in neuester Zeit ist auch hier ein gewisses Umdenken erkennbar geworden. Der Beirat für Raumordnung beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat in „Zusammenfassenden Empfehlungen“ zum Ende der Legislaturperiode diese Tendenzen aufgegriffen und u.a. folgendes ausgeführt: *„Mit den nachstehenden Empfehlungen wird nachdrücklich die gesellschaftliche und politische Relevanz von Raumplanung als zukunftsorientierte Aufgabe – insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung – betont. Verlässliche raumplanerische Aussagen und Festlegungen sichern für öffentliche wie auch für private Akteure eine hohe Kalkulierbarkeit ihrer raumbezogenen Aktivitäten (z.B. Investitionen). Verlässliche raumplanerische Aussagen sind somit ein bedeutsamer Standortfaktor der Bundesrepublik Deutschland.“*

<sup>1</sup> In ihrem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat die Bundesregierung ein Leitbild zum aktivierenden Staat entworfen: „Aktivierender Staat bedeutet, die Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen. Im Vordergrund muss deshalb das Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure zum Erreichen gemeinsamer Ziele stehen“ (Bundesministerium des Innern 1999: 7).

<sup>2</sup> Zu Theorien staatlicher Steuerung und Kontrolle s. Görlitz; Burth 1998.

Der Beirat listet eine Reihe von Veränderungen auf, die unbestreitbar hohe Raumbedeutsamkeit haben, wie: Abnahme der Bevölkerung in Deutschland, alters- und haushaltsstrukturelle Veränderungen der Bevölkerung („Alterung“), Entleerung von Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland, Entstehung neuer Disparitäten, ungebremste Suburbanisierung, strukturelle Veränderungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, EU-Osterweiterung, zunehmende Konkurrenz zwischen den Standorten, Veränderungen von Zeitordnungen und steigender Mobilitäts- und Transportbedarf.

Auch für Großprojekte, wie Einrichtungen des großflächigen Einzelhandels, ist von Wirtschaft und Kommunen in letzter Zeit immer wieder an die Raumordnung appelliert worden, sich einzuschalten.<sup>3</sup> In dieser Situation ist die Raumordnung gut beraten, wenn sie ihren Ordnungs-, Entwicklungs- und Sicherungsaufgaben unparteiisch und sachgerecht nachkommt und sich nicht für Sonderinteressen einspannen lässt. Jedenfalls darf nicht die Steuerungsfähigkeit der Landes- und Regionalplanung mit ihrer Steuerungsmöglichkeit verwechselt werden (Thierstein 2002: 10 ff., bes. 16).

Bei den in Kapitel 3 diskutierten Großprojekten ist aber sowohl die Entwicklungs- wie auch die Ordnungsfunktion der Raumordnung gefordert. Entwicklungsfunktionen beziehen sich auf notwendige raumstrukturelle Veränderungen für den Mikro- und für den Makrostandard im Umfeld derartiger Projekte. Ordnungsfunktional geht es u.a. darum, dass Einrichtungen dieser Art sehr viel Raum in Anspruch nehmen. Speziell bei der Logistik, aber auch beim großflächigen Einzelhandel und naturgemäß ebenso bei Freizeiteinrichtungen, ist es sehr oft schon wegen der Arbeitsabläufe nicht ohne weiteres möglich, „in die 3. Dimension“ zu gehen, also mehrstöckig zu planen. Dadurch entsteht sehr viel Flächeninanspruchnahme.

Neue oder zusätzliche Verkehrsanbindungen für den Liefer- und Besucherverkehr nehmen nicht nur ihrerseits Flächen in Anspruch, sondern zerschneiden, je nach Lage im Raum, Siedlungslandschaft oder freie Landschaft. Insgesamt kann die Charakteristik des betroffenen Teilraumes signifikant verändert werden. Dazu kommt, dass bei Großprojekten aller Art über den Standortraum hinaus räumliche Auswirkungen in die Beurteilung einzubeziehen sind. Die räumliche Struktur ist ein komplexes Verbundsystem von Teilstrukturen, wie Siedlungs-, Landschafts-, Wirtschafts- und Versorgungsstruktur. Dabei bildet die Siedlungsstruktur die materielle Basis der gesellschaftlichen Raumnutzung und hat eine besondere Bedeutung gegenüber den anderen Teilstrukturen. Sie weist auch in Zeiten schneller gesellschaftlicher Veränderungen ein starkes Beharrungsvermögen auf. Deshalb nimmt es nicht wunder, wenn bei raumrelevanten Vorgängen, die deutlich verändernd in die Raumstruktur eingrei-

---

<sup>3</sup> Das ist umso erstaunlicher, als in vergleichbaren Zusammenhängen von dieser Seite oft recht massiv Vorbehalte gegen die Raumordnung angemeldet worden waren und teilweise sogar ihre Kompetenz in Frage gestellt worden war. So haben etwa Kommunen, auch unter Inanspruchnahme der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, und ihre Spitzenverbände eine Begrenzung der Aufgabenfelder der überörtlichen Planung zugunsten der Stärkung der Autonomie der innerörtlichen Planung verlangt. In ähnlicher Weise ist aus Kreisen der Wirtschaftsverbände und der Unternehmen selbst häufig mit Hinweis auf die Freiheit des Marktgeschehens gegen landes- und regionalplanerische Einflussnahme vorgegangen worden. Als es dann darum ging, aus Gründen der interkommunalen Konkurrenz bzw. des Wettbewerbs unter wirtschaftlichen Interessen den Staat zu Hilfe zu rufen und Möglichkeiten der Eingriffsverwaltung nicht ohne weiteres zur Verfügung standen, besann man sich der Raumordnung und argumentierte mit deren gemeinwohlorientierten Erfordernissen.

fen, die Raumordnung aufgefordert wird, neuartige Projekte einerseits an der bestehenden Siedlungsstruktur zu orientieren, andererseits diese aber auch „sinnvoll“ weiterzuentwickeln.

Das bringt die Raumplanung in Beziehung zu Grundfragen der Sozialen Marktwirtschaft. Einerseits ist unbestritten, dass durch die Marktwirtschaft Unzulänglichkeiten der gewachsenen gesellschaftlichen Raumnutzung entstehen können. Aber die Gegensteuerung durch die Raumordnung wird damit nicht automatisch ausgelöst. Vielmehr wandelt sich der Steuerungsanspruch, wenn sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern, z.B. wenn sich veränderte gesellschaftliche Werthaltungen und neue Verhaltensweisen verfestigen (Einkaufsverhalten, Verkehrsgewohnheiten, Mobilitätsneigungen, Freizeitgewohnheiten). Dann kann es sein, dass sich eine Gesellschaft mit der bisherigen räumlichen Struktur nicht mehr abfindet. So ist längst klar, dass sich der Bürger im Bereich Freizeit und Erholung nicht an das Wohnumfeld binden lässt, auch wenn dort attraktive Angebote geschaffen werden. Vielmehr erwartet und sucht er Freizeitinfrastruktureinrichtungen in weiteren räumlichen Radien. Im Versorgungsbereich ist die Entwicklung noch im Gange; aber das Denken in Kategorien des täglichen Einkaufs wird mehr und mehr durch einen Wandel des Nachfrageverhaltens abgelöst. Inzwischen gibt es eine signifikante Mehrfachorientierung im Aktionsraum des Konsumenten, die einerseits durch attraktive Angebote im Raum kumuliert werden kann, andererseits aber auch zur Zersplitterung der räumlichen Nutzungsstruktur führen kann. Im Bereich der Logistik sind erste untrügliche Ansätze erkennbar, dass Beschaffungs- und Verteilungslogistik nach neuen raumstrukturellen Gegebenheiten streben.

Raumordnung darf sich dabei aus ihrer gesellschaftlichen Einbindung nicht lösen, schon allein aufgrund des Verfassungsprinzips der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung und seiner Ausprägung in der persönlichen Freiheit, der Freiheit des Marktgeschehens und der kommunalen Selbstverwaltung (Goppel 1999). Allerdings finden Freiheiten dort ihre Schranken, wo das Gemeinwohl berührt ist.

Dabei darf die Tatsache, dass Bürger bestimmte, auf Großräumigkeit abgestellte Vermarktungsformen oder Freizeiteinrichtungen bzw. eine Kombination von beiden annehmen oder gar erwarten, zunächst nicht als entscheidendes Indiz für ein verändertes Gemeinwohlverständnis der Gesellschaft gewertet werden. Das Gemeinwohl kann nur politisch definiert werden und findet Niederschlag in Recht und Gesetz sowie in gesellschaftlich akzeptierten Handlungsregeln<sup>4</sup>, aus denen die planende Verwaltung ihren Handlungsauftrag schöpft.

Ohne Ziele bzw. Erfordernisse kann die Raumordnung jedoch keine Regelungslücken schließen. Dann stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Raumordnung Maßgaben setzen darf, die eine Verneinung des „Ob“ entsprechender Projekte zur Folge hätte und so faktisch eine Verbotspannung bedeuten würde. Dies wäre nur nach einer problembezogenen politischen Diskussion und einer abwägenden abschließenden Entscheidung eines entsprechenden Beschlussorgans (Parlament, Planungsversammlung, Rat) im Rahmen seiner Kompetenzen zulässig.

---

<sup>4</sup> Hierzu gehören Prinzipien der Nachhaltigkeit, der Chancengleichheit, der Vorsorge sowie der sozialen und intergenerationellen Gerechtigkeit.

Ein ähnlicher Konflikt könnte sich mit betriebswirtschaftlichen Erfordernissen ergeben. So kann die Einschränkung der Flächendimension zum Problem der „kritischen Masse“ werden. Die Raumordnung wird sich deshalb grundsätzlich auf die Steuerung des „Wie“ und „Wo“ beschränken müssen. Damit wird aber nicht ausgeschlossen, dass in einem konkreten Teilraum (Land, Region) auch die Frage des „Ob“ von der Raumplanung zu entscheiden ist, wenn beispielsweise im Einzelfall kein einziger Mikrostandort eine „räumliche Begabung“ für die Aufnahme eines Großprojekts aufweist. In einer internen Ausarbeitung der Deutschen Akademie für Stadt- und Landesplanung (DASL) wird für Touristikgroßprojekte sogar der Vorschlag gemacht, „Angebotsplanung“, etwa in Anlehnung an die Ausweisung von Vorbehalts- und Eignungsgebieten, zu betreiben. Angebotsplanung ist nicht generell geboten, kann aber entsprechend der Entwicklungsfunktion der Raumordnung in Erwägung gezogen werden<sup>5</sup>.

Raumplanerische Steuerung soll aktivierend auf die Wirtschaftsakteure wirken und ihre Innovationsfähigkeit sowie Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen verbessern helfen. Aber das findet dort seine Grenzen, wo Raumnutzungen negative Auswirkungen auf andere oder die Gesamtheit haben. Beispielsweise sind Verödungen von Innenstädten, ausgelöst durch die Verlagerung der Versorgungsfunktion an das Stadtumfeld, und die Ausdünnung der Versorgungsvielfalt, als Konsequenz aus den Konzentrationstendenzen im Einzelhandel, aus übergeordneten Zielen der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu vermeiden. Außerdem ist bei der Wahl der einzusetzenden Steuerungsinstrumente darauf zu achten, dass ihre Effektivität in Bezug auf Planungskosten (Zeitaufwand, Personal- und Sachmitteleinsatz) in vernünftiger Relation steht. Raumplanerische Steuerung ist zunehmend interaktiv zu sehen: Raumplaner müssen die Handlungszwänge und -restriktionen der potentiellen Adressaten in ihr Kalkül einbeziehen. Sie sollten beispielsweise – bezogen auf wirtschaftliche Akteure – den betrieblichen Ablauf und die investitionsentscheidenden Faktoren kennen, um die Entscheidungen der Unternehmer zu verstehen und erfolgreich beeinflussen zu können.

---

<sup>5</sup> Dementsprechend enthält der Entwurf der Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern z.B. ein spezielles Positivziel für Freizeitparks.



## Literatur

- Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002): Folgerungen aus veränderten Zeitstrukturen und dem Einsatz der IuK-Technik für die Raumentwicklungspolitik. Empfehlung, verabschiedet am 14. Juni 2002.
- Buchner, W. (1996): Deregulierung, Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung. In: Festschrift für Walter Odersky. Berlin. 183 f.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1999): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Berlin.
- Görlitz, A.; Burth, H.-P. (1998): Politische Steuerung. 2. überarb. u. erw. Auflage. Opladen.
- Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover. 94-113.
- Hoppe, A.; Voelzkow, H. (2000): Kooperation im Schatten der Hierarchie. In: ARL (Hrsg.). Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999, Hannover 2000 (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210), 16 f.
- Koll-Schretzenmayr (2002): Ist die Raumplanung am Ende. DISP 148, 2002, 2-3.
- Schätzl, L. (2000): Steuerbarkeit globaler wirtschaftlicher Prozesse durch räumliche Planung. In: ARL (Hrsg.). Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999, Hannover 2000 (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 210), 32 f.
- Thierstein, A. (2002): Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. DISP 148, 2002, 10-18.
- Wernstedt, R. (2002): Überlegungen zum aktivierenden Staat aus der Sicht der Politik. Neues Archiv für Niedersachsen 1/2002, 11 ff.

## 5. Steuerungsbedarf und Anforderungen an raumplanerische Steuerung

### 5.1 Ableitung des Steuerungsbedarfs

Steuerungsbedarf kann sich daraus ergeben, dass Raumnutzungen negative externe Effekte auf andere haben oder dass Standorte mit überlokaler Bedeutung ohne Rücksicht auf diese überlokalen Auswirkungen genutzt werden: Aufgelassene Militärstandorte, typische „weiße Flecken“ in der planerischen Landschaft, haben eindrucksvoll vor Augen geführt, zu welchen Fehlentwicklungen unterlassene Planungen oder fehlende konkrete Nachnutzungsregulierungen führen können.

Steuerungsbedarf konkretisiert sich durch die Bewertung zu erwartender Raumentwicklung vor dem Hintergrund normativer Vorgaben. Normative Vorgaben finden sich in den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 ROG) sowie in den Planungsgrundsätzen, Planungszielen und sonstigen planungsrelevanten Normen. Die Raumordnung verfolgt drei grundsätzliche Ziele: das Versorgungsziel, das Entwicklungs- und Gestaltungsziel sowie – bezogen auf bestehende urbane Strukturen – das Sicherungsziel (z.B. im Handel über Sortiments-Regelungen). Dabei ist zu differenzieren: Das Versorgungsziel impliziert nicht die Konservierung bestehender Strukturen. Kann die Qualität der Nahversorgung durch neue Versorgungsdienstleistungen oder mobile Nahversorgungslogistik ausreichend gesichert werden, reduziert sich der Steuerungsbedarf.

Planerische Ziele stellen keine unveränderbare Größe dar, sie bedürfen zeitweise der Fortschreibung nach Maßgabe veränderter Rahmensetzungen und gesellschaftlicher Erfordernisse (Wandel der Werthaltungen, Wandel der Rahmenbedingungen ihrer Realisierung). Steuerungsbedarf kann sich dann auch auf Veränderung der Steuerungsnormen beziehen. Steuerungsnormen bedürfen der Operationalisierung. Dieses sollte Planern nicht allein überlassen bleiben. Auf regionaler Ebene bietet sich an, die Operationalisierung im Konsens der relevanten Akteure einer Region erfolgen zu lassen.

Bei Steuerungsbedarfen können die Flexibilitätsansprüche der Wirtschaft (und der planumsetzenden Kommunen), aber auch der Bevölkerung (höhere Berufs- und Wohnmobilität) mit der längerfristigen Festlegung von Planzielen konfliktieren. Flexibilisierung ist kein Wert an sich. Es geht dabei auch nicht nur um Deregulierungsmaßnahmen, sondern um eine Weiterentwicklung des planerischen Ansatzes. Flexibilisierung bedeutet: eine bewusstere Trennung zwischen längerfristig konstanten Planzielen und projektbezogenen abwägungsbedürftigen Zielaussagen herzustellen. Flexibilisierung darf nicht dazu führen, „Grundwerte“ der Raumplanung wie die langfristige Ressourcensicherung aufzuheben oder die Raumplanung opportunistischer zu machen, d.h. sie faktisch zu schwächen, indem sie noch mehr von situativen Machtverhältnissen abhängig gemacht wird. Vielmehr soll der wachsenden Vielfalt von Raumnutzungsansprüchen und damit der sinkenden Standardisierbarkeit der Raumnutzungen Rechnung getragen werden, indem – wo immer es möglich ist – der Entscheidungsspielraum im Planvollzug erweitert wird. Deshalb sollten Zielformulierungen ausreichend offen für den Vollzug formuliert werden. Damit kann erreicht werden, dass konkre-

te Raumnutzungen unter Rechtfertigungsdruck ihrer Raumverträglichkeit gesetzt resp. verpflichtet werden, „Raumverantwortlichkeit“ zu übernehmen, indem ihre Raumwirkungen in ihre Entscheidungskalküle rückgekoppelt werden. Der Konflikt ist zum Teil über erweiterten Spielraum im Vollzug zu reduzieren.

Diese „Raumverantwortlichkeit“ wird über das Raumordnungsverfahren, die Umweltverträglichkeitsprüfung, aber auch über neue Instrumente wie beispielsweise zeitlich begrenzte räumliche Zweckbestimmung („Standorte auf Zeit“) oder Auflagen zur Berücksichtigung der Nachnutzungen (s.w.u.) unterstützt.

Steuerungsnormen können auf unterschiedlichen Planungsebenen operationalisiert werden und müssen den spezifischen Anforderungen der verschiedenen planerischen Ebenen angepasst werden. Grundsätzlich muss der Regelungsbedarf von einer Rahmensetzung ausgehend abgestuft bis zur örtlichen Ebene konkretisiert werden. Aber fachlich begründete Überlegungen können eine standortgenaue Einzelplanung auch auf Landes-, im Einzelfall sogar auf Bundesebene erforderlich machen. Dies könnte z.B. bei Standorten für FOCs, größeren Güterverkehrszentren oder großen Freizeitparks mit Einzugsbereichen von mehr als 100 km der Fall sein.

Die behandelten „neuen Angebote von Gütern und Dienstleistungen“ erzeugen dem Grundsatz nach Steuerungsbedarf bezogen auf die Siedlungsstruktur, auf die Freiräume sowie auf den Verkehr und die sonstige Infrastrukturversorgung:

- Gefährdung bestehender Zentren: Hier können sogar bautechnische Gestaltungsvorgaben notwendig werden, um wertvolle Stadtgestaltungen nicht nachhaltig zu beeinträchtigen oder gar zu zerstören. Es darf nicht zu Leerständen bzw. Nutzungsruinen kommen, die mit hohen Transaktionskosten wieder repariert werden müssen. Insbesondere sollte vermieden werden, dass betriebswirtschaftlich bedingte Anpassungsprozesse mit gesellschaftlichen Auffanglasten verbunden werden. Die einzelne Kommune ist den für die Stadtentwicklung langfristig negativen Ansiedlungsbegehren oft hilflos ausgeliefert, wobei der von Entwicklern und Investoren ausgenutzte interkommunale Wettbewerb einen besonderen Druck auf die kommunale politische Willensbildung ausübt. Oft sind die sich daraus ergebenden Fragen zur kommunalen und regionalen Entwicklungsplanung nur durch ein abgestimmtes Verhalten von Nachbarkommunen bzw. von Planern auf kommunaler und regionaler Ebene zu klären.
- Versorgungs-Sicherung: Die „neuen Angebote“ im Handel tragen partiell dazu bei, die Angebotspalette in der Nahversorgung und in den Siedlungskernen auszudünnen und vor allem in dünn besiedelten Räumen die Reduktion der Handelsversorgung zu beschleunigen. Aus lebendigen Zentren werden in der Folge Siedlungsbereiche mit Grenzanbietern, Billigläden, schnell wechselnden Trendshops, profillosen Filialisten. In den Verdichtungsgebieten ist die bunte Vielfalt der Innenstädte zu oft schon der Uniformität gleicher und eingeschränkter Angebote gewichen. Der „Erlebniseinkauf“ als eine neue Möglichkeit der Vermischung von Freizeiteinrichtungen und Handel in großen, überregionalen Einrichtungen wird eher zunehmen, auch bedingt durch demographische Veränderungen (mehr Single-Haushalte) und korrespondiert mit betriebswirtschaftlichen Überlegungen, das Angebot um traditionell zentren-relevante Sortimente anzureichern.

- Schneller Wandel der Raumnutzungen: Die „neuen Angebote“ vermitteln Nutzungen, die – modisch und durch Technologie-Konkurrenz bedingt – schnell veralten. Wenn sie keine adäquate Nachnutzung finden, kommt es zu Brachen.
- Neue privatwirtschaftlich induzierte Netzstrukturen: Handel und Logistik, teilweise auch großflächige Freizeiteinrichtungen, sind mit Raumnetzen verbunden, die mit den traditionellen Zentren-Strukturen nicht immer kompatibel sind. Die unterschiedlichen Netzstrukturen überlagern sich, aber nicht deckungsgleich – selbst zwischen Logistik- und Handels-Netzwerken besteht kaum Kongruenz. Zunehmend geht es um Großstandorte und Verteilzentren, die entsprechenden Verkehr nach sich ziehen und eine Anbindung an entsprechende Verkehrsträger erforderlich machen.
- Freiraumbeanspruchung: Großprojekte sind flächenintensiv und werden häufig auf die grüne Wiese gebaut; Konflikte mit Freiraumkonzepten und Flächenverbrauch sind programmiert. Dabei bedarf es in hochverdichteten Gebieten von Ballungsräumen einer stringenteren planerischen Steuerung als in anderen Teilräumen.
- Verkehr: Neue kundenintensive Einrichtungen erzeugen Verkehr. Solche Einrichtungen benötigen leistungsfähige Verkehrsträger und sind in die bestehenden Siedlungsstrukturen kaum noch räumlich einzupassen. Zudem ist das Interesse der Investoren an Standorten mit Einzugsbereichen von mehreren Millionen Einwohnern primär über Standorte zwischen den Verdichtungsgebieten zu befriedigen. Um die mit der Einrichtung von Standort und Verkehrsanlagen erforderlichen Eingriffe in die Freiraumstruktur verträglich zu gestalten, ist eine überregionale Standortplanung in gemeinsamer Abstimmung mit der örtlichen Standortgestaltung unverzichtbar.

Während diese Steuerungsbedarfe generell für die neuen Angebote gelten, gibt es darüber hinaus sektorspezifische Differenzierungen:

Im Handel ist zu unterscheiden zwischen stationärem und nicht-stationärem Handel. Der nicht-stationäre Handel (Remote Ordering) unterstützt eher Entwicklungen im stationären Handel und löst für die Raumplanung zur Zeit noch geringen Steuerungsbedarf aus, zumal die Einschätzung des E-Commerce gegenwärtig noch sehr spekulativ ist (ungelöste Sicherheitsfragen, Schwierigkeiten in der Logistik u.ä.). Allerdings kann hier mit der Zunahme der Kurier-, Express und Paketdienstleistungen ein zusätzlicher örtlicher Planungsbedarf entstehen. Die Raumbedeutung der neuen Formen des stationären Handels ist gekennzeichnet durch Flächen- und Betriebsgrößenwachstum einerseits und einer zunehmenden Angebotsbündelung von Handel, Dienstleistungen und Freizeitangeboten andererseits. Einzelhandelsnutzungen in bestehenden Standorten oder aufgelassenen Nutzungen (ehemalige Bahnhofstandorte u.ä.) sind raumplanerisch anders zu beurteilen als entsprechende Einrichtungen außerhalb der Zentren. Je größer der Einzugsbereich und je gravierender die möglichen Auswirkungen der Einrichtungen sind, um so mehr bedarf es einer regional- oder gar landesplanerischen Steuerung. Die besondere Problematik der FOC, die spezifische Standorteigenschaften für ihre betriebliche Funktionsfähigkeit benötigen (z.B. eine größere räumliche Entfernung zu den traditionellen Zentren des Handels), gleichzeitig aber ein besonderes Gefährdungspotenzial für diese Zentren besitzen, ist nur noch auf Landesebene, wenn nicht sogar auf Bundesebene (z.B. Empfehlungen für Festsetzungen in B-Plänen, ggf. Verla-

gerung der Nachnutzungsproblematik weg von der lokalen Entscheidungsebene<sup>1</sup>) zu regeln.

Die in der Freizeitwirtschaft in den letzten Jahren entwickelten Formen der Urban-Entertainment-Centres, der großflächigen Themenparks u.ä. erzeugen hohen Flächenbedarf, der sie in die Peripherie der Verdichtungsräume bzw. auf die sog. grüne Wiese abdrängt. Die Entwicklungstrends im Freizeit- und Touristiksektor sind charakterisiert durch Angebote, die sich überwiegend in immer größeren Einrichtungen an mobile Kunden richten. Solche Einrichtungen werden nahezu ausschließlich mit dem Pkw bzw. dem Bus angefahren. Je größer und origineller die Einrichtung ist, um so größer ist der Einzugsbereich. Mit der Entstehung großer Freizeiteinrichtungen sind hohe finanzielle, planerische und technische Vorleistungen für öffentliche Infrastruktureinrichtungen verbunden. Ruinöser Wettbewerb zwischen interessierten Standortkommunen einerseits, finanziell begründeter Zeitdruck für alle Beteiligten mit entsprechend fehlender Koordinierung aller Belange andererseits sind Anlass und Begründung für einen raumplanerischen Steuerungsbedarf. Dabei wird Raumplanung keine Angebotsplanung vorhalten können – eine solche Planung würde die fachliche Kompetenz der Stadt-, Regional- und Landesplaner deutlich überschreiten; vielmehr sollte sie sich auf den Abgleich der regionalen Lage, der Flächengröße und der infrastrukturellen Anforderungen mit den bestehenden Zielen sowie mit den Trägern öffentlicher Belange beschränken oder das raumordnerische Zielsystem mit Blick auf die neuen Anforderungen fortentwickeln. Zu den originären Prozessen der Raumplanung muss die Aufgabenstellung einer Moderation bzw. Koordination zwischen allen Beteiligten treten.

Im Logistik-Bereich werden – ausgehend von der Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse bis hin zur Verteilung der Güter auf örtlicher Ebene – differenzierte, mehrstufige, kombinierte Netzwerke mit zentralen resp. dezentralen Strukturen entstehen. Es gibt mittlerweile sowohl globale Netze wie europäische, nationale und regionale. Ebenso gibt es Verknüpfungen der verschiedenen Netzebenen, die an Logistik-Knoten mit Verbindung zwischen Schiene, Straße und Wasserstraße stattfinden<sup>2</sup>. Daraus folgt ein abgestuftes System von Standorten für den Güterumschlag, das Auswirkungen auf die Raumstruktur und speziell das zentral-örtliche System hat. Je früher und intensiver die Akteure der Logistikbranche mit den Planern auf Landes- und Regionalebene sowie der kommunalen Bauleitplanung zusammenarbeiten, umso eher können Interessenkonflikte vermieden bzw. gemindert werden.

Die differenzierten Standortanforderungen von Großprojekten in den Bereichen Handel, Freizeitwirtschaft und Logistik lassen primär nur eine reaktive, bedarfsorientierte Planung zu. Dauerhafte Berichterstattungen über räumliche Entwicklungen können informelle Planungsansätze im Vorfeld der formellen Planungsverfahren unterstützen und für die Moderation/Mediation genutzt werden. Ein Problem stellt dabei zunehmend der Zugang zu Informatio-

<sup>1</sup> Die Problematik, vor der z.B. kommunale oder regionale Entscheidungsträger im Falle eines nicht erfolgreichen FOC durch den möglichen Verlust von 400, 500 oder mehr Arbeitsplätzen stehen und der nur durch eine Nutzungsänderung (z.B. in ein Shopping-Centre) vermieden werden kann, ist auf dieser Entscheidungsebene kaum objektiv lösbar.

<sup>2</sup> NRW hat entsprechende Logistikschwerpunkte in Dortmund und Duisburg vorgesehen, mit zusätzlicher Anbindung an die Flughäfen in Dortmund und Düsseldorf.

nen dar: Um relevante planerische Unterstützung geben zu können, aber auch um Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen, benötigen Planer entsprechende Information, über die i.d.R. nur der Betreiber verfügt. Hier sind Regelungen erforderlich, wie der Informationsfluss zwischen Betreibern und Planern verbessert werden kann, auch und vor allem dann, wenn die Einrichtung in Betrieb ist.

Der Steuerungsbedarf richtet sich auf die Einbindung in die vorhandene Rahmenplanung und Siedlungsstruktur. Aber der Steuerungsbedarf erschöpft sich nicht in der Gestaltung des Planungsprozesses und dem Plan. Er umfasst auch die Planumsetzung. Insbesondere Großprojekte des Handels und der Freizeitwirtschaft unterliegen zudem einem höheren Bestandsrisiko als andere Einrichtungen. Zur Sicherung der Nutzung bzw. der Nachnutzung bedarf es neuer, verlässlicher Steuerungsinstrumente.

### 5.2 Bisherige Erfahrungen mit Maßnahmen der raumordnerischen Steuerung

Die Raumordnung hat in der zurückliegenden Zeit im Zusammenwirken mit der Bauleitplanung in vielfältiger Weise und mit nicht unerheblicher Wirksamkeit von ihren planerischen Möglichkeiten Gebrauch gemacht.

Handel: Für den großflächigen Einzelhandel wurden in den Ländern mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad in die Programme und Pläne der Raumordnung Fachziele eingebracht. Ergänzend und vertiefend wurden Verwaltungsvorschriften in Form von Erlassen, Bekanntmachungen u.ä. geschaffen. In einigen Ländern (z.B. Bayern und Nordrhein-Westfalen) gibt es sogar ergänzend dazu eine eigene Handlungsanleitung des Ministeriums. Anhand dieser Grundlagen wurden bei der Standortbewertung in nicht unerheblichem Umfang Standorte ablehnend beurteilt und in einer Vielzahl von Fällen Maßgaben für die Einbindung der Projekte in die Umgebung und die Anbindung an den Raum durchgesetzt, zum Teil recht erhebliche Reduzierungen erreicht. Beispielsweise wurden in Bayern in den Jahren 1995 bis 1999 709 Einzelhandelsgroßprojekte landesplanerisch überprüft. Davon wurden 477 Projekte positiv, 141 positiv mit Maßgaben und 91 negativ beurteilt. Von den 2.611.934 m<sup>2</sup> beantragter Verkaufsflächen wurden 480.556 m<sup>2</sup> negativ beurteilt. Insgesamt errechnet sich daraus eine Abweisungsquote von 18,3%. Was die Makrostandorte anbelangt, so wurde weitgehend das Zentralörtliche Prinzip und auch das Prinzip der Ordnungs- und Entwicklungsachsen als Entscheidungs- bzw. Beurteilungskriterium herangezogen.

Ein anderes Bild ergibt sich allerdings in den neuen Bundesländern, wo die Regionalplanung z.T. erst in der Mitte der neunziger Jahre relevant wurde (bspw. wurden in Brandenburg erst 1995 regionale Planungsstellen eingerichtet). In der Hektik des Ausbaus der Versorgungsinfrastruktur hat sich dort ein Bewusstsein für den Erhalt und die Belebung gewachsener Strukturen anfangs nicht genügend entwickeln können<sup>3</sup>.

Ob bei all dem durch die Raumordnung ein wirklich signifikanter Beitrag zur Erhaltung der Attraktivität von Innenstädten geleistet werden konnte, mag dahinstehen. Die Ursachen für

---

<sup>3</sup> Unterlagen des Beirats für Raumordnung zeigen auf, dass heute in den neuen Bundesländern zwei Drittel der Verkaufsflächen an „Standorten auf der grünen Wiese“ vorgehalten werden.



negative innerstädtische Entwicklungen sind vielschichtig und liegen sicherlich nicht nur im Einzelhandel.

Freizeitgroßeinrichtungen: Sie sind ebenfalls schon bisher anhand landesplanerischer Zielssysteme behandelt worden. So sind z.B. in Bayern entgegenstehende Regelungen wie der Alpenplan, aber auch positive Ansätze, wie die Ausweisung von Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusgebieten, herangezogen worden. In § 1 Nr. 15 zu § 6a Abs. 2 ROG der Raumordnungsverordnung des Bundes ist auch ausdrücklich vorgeschrieben, dass Projekte dieser Art im Raumordnungsverfahren zu überprüfen sind. Teilweise sind in die überfachlichen Programme und Pläne, vor allem auf der Ebene der Regionalplanung, einzelne Ziele oder Gruppen von Zielen aufgenommen worden. Die Raumordnung hat auch darauf hingewirkt, dass Bündelungswirkungen, etwa für Naherholungsströme, erzielt wurden. Im Rahmen von Raumordnungsverfahren wurde besonders Wert auf die Berücksichtigung ökologischer Kompensationen gelegt, weil Standorte für Projekte dieser Art sehr häufig in der freien Landschaft oder gar im Zusammenhang mit naturnaher Landschaft gewählt werden müssen. Projektarten, in denen Bauten für Hotels und Freizeitwohnungen massiv in die Landschaft gestellt wurden, gehören längst der Vergangenheit an.

Logistik: Hier ging es bisher vorwiegend um die raumordnerische Beurteilung von Projekten in Verdichtungsräumen, also von Standorten für Güterverkehrszentren, Rangier- und Containerbahnhöfe sowie von Flughäfen. Dabei standen raumrelevante umwelttechnische Probleme, wie der aktive und passive Lärmschutz, im Vordergrund. Wenn nun über neue Steuerungsformen aufgrund neuer Rahmenbedingungen nachgedacht wird, so muss das auf der Grundlage einer realistischen Beurteilung der bisherigen Situation geschehen.

### **5.3 Leitvorstellungen für das Wirken der Raumordnung in den Bereichen Handel, Logistik und Freizeit**

Die Raumordnung hat die Aufgabe der Koordinierung und der Gesamtschau. Daraus lässt sich ableiten, dass auch eine Neuorientierung der Raumordnung selbst nicht punktuell bzw. sektoral, sondern im Rahmen eines stimmigen Gesamtkonzepts stattfinden muss. Im Folgenden sollen zunächst allgemeine Leitlinien vorgetragen werden, die in Kapitel 6.6 auf der Instrumenten-Ebene differenziert werden sollen.

Neuartige Großformen von Einrichtungen für Handel und Dienstleistung sind vielschichtig und elementar raumbedeutsam. Soweit sich in letzter Zeit die Raumordnung in den Ländern aufgemacht hat, dafür neue Beurteilungsgrundlagen zu erstellen, ist isoliert auf die Fortschreibung fachlicher Ziele und dazugehöriger Verwaltungsvorschriften abgestellt worden<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Beispiel Bayern: Die mit Wirkung vom 01.08.2002 vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen neu gefasste Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandelsgroßprojekten in Bayern verweist darauf, dass neben dem neu formulierten Spezialziel für Einzelhandelsgroßprojekte „auch die für den Einzelhandel einschlägigen fachlichen und überfachlichen Ziele sowie die sonstigen Ziele (z.B. Verkehrsanbindung) im LEP und in den Regionalplänen heranzuziehen“ sind. In einem Papier der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung – Landesgruppe Bayern wird für das Beispiel der Freizeitparks die Anbindung von Fachaussagen an das fachliche und überfachliche Instrumentarium, wie Gebietskategorien, Zentralörtliches System, Entwicklungsachsen und Fremdenverkehrsgebiete gefordert.

Wegen der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der damit zusammenhängenden Fragestellungen müssen die Rechtsgrundlagen der Raumordnung insgesamt, die darin geregelten Instrumente und auch die Methoden der Raumordnung aus einer Gesamtbetrachtung heraus überprüft und gegebenenfalls geändert oder ergänzt werden.

#### **5.4 Bundesweite Vorgaben**

Wegen der Erhaltung der Vergleichbarkeit der Raumstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland und wegen der oft Ländergrenzen überschreitenden Raumrelevanz von Projektarten und Projekten sollten für Großeinrichtungen mit großräumiger Ausstrahlung bundesweite Empfehlungen entwickelt werden. Da der Bund dazu keine eigene Kompetenz hat, ist die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) gefordert, wobei der Bund gut beraten wäre, die Initiative zu ergreifen. Die bisherigen Aussagen der MKRO und ihrer Gremien zu Großprojekten des Einzelhandels wiederholen herkömmliche landesplanerische Formulierungen (der Einzugsbereich eines Projekts darf den Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Orts nicht wesentlich übersteigen). Sie sind aber nicht zukunftsorientiert. Eine aktualisierte Grundsatzaussage der MKRO sollte so angelegt sein, dass sie auch als Grundlage für eine Fortschreibung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts dienen kann. Denn Raumwirkungen von Großprojekten können auch über nationale Staatsgrenzen hinausgehen. Besonders deutlich wird das in Zukunft bei der Logistik werden, wo es um eine europaweite Neuorientierung von Abläufen und Standorten, vor allem auch im Zusammenhang mit der Ostöffnung der EU, gehen wird. Hier sollten auf Bundesebene Vorgaben entwickelt werden, z.B. für die Schaffung zentraler nationaler Umschlagpunkte sowie für Umschlagpunkte mit grenzüberschreitender Bedeutung für benachbarte Akkumulationsräume. Für regionale Umschlagpunkte sollten dagegen nur rahmensetzende Erwägungen in Frage kommen, allerdings durchaus bundesweit.

#### **5.5 Leitlinien für die Änderung und Ergänzung von Grundsätzen und von Zielsystemen der Raumordnung**

Der Begriff der Leitlinien ist im Raumordnungsrecht und in der Raumordnungspraxis nicht definiert und festgelegt. Er ist von dem in der Wissenschaft entwickelten Begriff des Leitbildes (ARL 1995: 624 ff.; Kistenmacher 1999: 158) und dem gesetzlichen Begriff der Leitvorstellung zu unterscheiden. Er wird im vorliegenden Zusammenhang als informelle Vorgabe zu einer aufeinander abgestimmten Gesamtheit mehrerer normativer bzw. administrativer Maßnahmen verstanden.

Es kann nicht Aufgabe dieser Abhandlung sein, abschließend formulierte Leitlinien zu bieten. Im Folgenden werden aber Richtungen angegeben, wie der Anpassungsbedarf zu befriedigen sein könnte. Derartige Leitlinien sollen als durchlaufende Perspektive auf allen Planungsebenen gelten.

##### *(1) Einbeziehung des Nachhaltigkeitserfordernisses*

Dem Nachhaltigkeitserfordernis ist mehr Rechnung zu tragen: Ökologische und ökonomische Gesichtspunkte müssen nach den Gegebenheiten des jeweiligen Teilraums spezifisch

abgewogen werden. Das Gebot der sozialen Nachhaltigkeit würde insbesondere Maßnahmen zugunsten der bestehenden Siedlungsstruktur fordern.

Die durch die Schnelllebigkeit der Zeit bedingten verkürzten Standort- und Gebäudenutzungszyklen sind dadurch zu berücksichtigen, dass bereits vor einer großflächigen Raumanspruchnahme die Möglichkeiten von raumverträglichen Folgenutzungen geprüft und zur Maßgabe gemacht werden. Dadurch können hohe gesellschaftliche Transaktionskosten bei betriebswirtschaftlich verursachten oder trendbedingten Anpassungsprozessen vermieden werden.

Bei der verkehrlichen Einbindung von Großprojekten ist neben den wirtschafts- und verkehrspolitischen Aspekten auf die Minimierung von Raumanspruchnahme und Zerschneidung von Landschaft zu achten.

### *(2) Stärkung der großräumigen Betrachtung*

Bei der Beurteilung von Makrostandorten sind großräumige Veränderungen der räumlichen Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft zu berücksichtigen. Dabei ist wegen des zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs den besonderen Entwicklungserfordernissen von Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung zu tragen. Insbesondere sollte der Bildung von neuen Standort-Clustern mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### *(3) Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure*

Zur Schaffung tragfähiger Beurteilungsgrundlagen und zur Erleichterung von Sachentscheidungen ist das Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure zu institutionalisieren und sind flexible Formen regionaler und interkommunaler Abstimmung zu entwickeln, die die Akteure zu einem frühen Zeitpunkt zur Zusammenarbeit verpflichten. Das beim Raumordnungsverfahren bewährte Konzept des Scoping zur Einschätzung strittiger und diskussionsbedürftiger Konfliktbereiche sollte in der Planung generell ein größeres Gewicht erhalten.

### *(4) Berücksichtigung neuer Zeit-Raum-Strukturen*

Neue Zeit-Raum-Strukturen sowie die Möglichkeiten und Bedürfnisse der mobilen Einkaufs- und Dienstleistungsgesellschaft sind angemessen zu berücksichtigen. Beispielsweise könnte man Laden-Öffnungszeiten raumspezifisch differenzieren, um das Attraktivitätsgefälle zwischen Kernstadt und „Standorten auf der grünen Wiese“ wieder etwas zu erhöhen.

### *(5) Regelungsdichte und zeitgerechte Anpassung*

Die Gesamtheit der Regelungen für raumordnerisches Handeln muss so gestaltet werden, dass der Zeitaufwand dafür der Beschleunigung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse nicht signifikant zuwiderläuft und die Regelungsdichte Beurteilungsspielraum für die Berücksichtigung von Besonderheiten des Einzelfalles lässt.

#### *(6) Berücksichtigung des Gefährdungspotentials*

Die Stringenz der Steuerung sollte vom Ausmaß des Gefährdungspotenzials für erhaltungswürdige Raumstrukturen abhängig gemacht werden.

### **5.6 Ansatzpunkte für eine Anpassung der Erfordernisse der Raumordnung**

Für die Schaffung von gesetzlichen und untergesetzlichen Rechtsgrundlagen in Bund und Ländern sowie für den Erlass von Verwaltungsvorschriften und für das Verwaltungshandeln leiten sich die folgenden Anregungen ab. Sie werden differenziert in a) Anregungen für die Grundsätze und Ziele der Raumordnung, b) Anregungen für die Ergänzung des Instrumentariums und c) Anregungen für eine methodische Weiterentwicklung.

#### *Grundsätze und Ziele der Raumordnung*

Grundsätze der Raumordnung sind materielle Vorgaben des Gesetzgebers, deren Bedeutung oft verkannt wird. Sie sind jedenfalls Maximen für die überfachliche Gesamtschau und wirken sich sowohl bei der Zielaufstellung wie bei der Zielanwendung aus. Die oben unter 6.5 angestellten Erwägungen sind geeignet, in die Grundsätze Eingang zu finden. Das gilt für die Grundsätze, welche sich mit der Struktur des Gesamtraums und den Gebietskategorien befassen, sowie für solche, die raumrelevante Sachbereiche behandeln. In die Grundsätze sollte die raumordnungspolitische Bedeutung von Standortentscheidungen für Großprojekte des Einzelhandels, der Logistik und der Freizeitinfrastruktur aufgenommen werden. Die Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durch eine sinnvolle Handhabung der Standortfragen ist mindestens so bedeutsam und relevant wie etwa Aussagen zur Rohstoffsicherung und zur Landschaft. Es könnte wiederum Aufgabe der MKRO sein, Vorschläge für den Bundesgesetzgeber und für die Landesgesetzgeber zu entwickeln.

Hier sind zum einen Regelungen über Raumkategorien, zentrale Orte und Entwicklungsachsen für die Behandlung der Projektgruppen von großer Bedeutung. Zum anderen sollte über Instrumente nachgedacht werden, die den besonderen Risiken und der kürzeren Verweildauer der Projekte Rechnung tragen.

Die wesentlichen Erfordernisse der Raumordnung sind die Grundsätze und Ziele. Überfachliche Gesamtheiten von Zielen bilden die Instrumentarien der Raumordnung, wie die Gebietskategorien, das Zentralörtliche System und die Entwicklungsachsen. Die übrigen Ziele sind als fachliche Ziele separat gegliedert und wirksam. Bisher ist die Diskussion um die raumordnerische Behandlung der hier zu beurteilenden Projektgruppen überwiegend anhand fachlicher Ziele etwa zur gewerblichen Wirtschaft bzw. zum Einzelhandel, zum Verkehr oder zur Freizeit-Infrastruktur geführt worden. Dazu ist folgendes zu bemerken: Wenn Neuregelungen für fachliche Ziele als notwendig erachtet werden, sollte vor Inangriffnahme dieser Aufgabe eine Gesamtschau aller einschlägigen Erfordernisse der Raumplanung angestellt werden. Fachliche Ziele in Programmen und Plänen sind ein wichtiger, aber verhältnismäßig kleiner Teil davon. Wenn fachliche Ziele aufgrund neuer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung fortgeschrieben oder neu aufgestellt werden bzw. wenn ihre Handhabung durch neue Verwaltungsvorschriften angepasst wird, so mag das der Eilbedürftigkeit wegen zunächst isoliert geschehen. Dem hohen Anspruch, den die Raumordnung an sich

stellt und bezüglich ihrer vorausschauenden und koordinierenden Leistung stellen muss, wird die isolierte Sichtweise aber nicht gerecht.

Welche Zielformulierungen überfachlicher Art im Rahmen der Instrumente der Raumordnung oder im Rahmen von fachlichen Zielen sinnvollerweise verwendet werden, hängt von der Aufgabe des jeweiligen Ziels aus der Sicht der Intensität seiner Bindungswirkung ab. Bekanntlich gibt es in jedem größeren Zielsystem, wie es landesweite oder regionale Programme und Pläne darstellen, eine sog. „Zielhierarchie“. Dabei kann zwischen Leitzielen, Zielen, die das Auswahlmessen binden, sowie Zielen, die das Entschließungs- und Auswahlmessen binden, unterschieden werden (vgl. Kasten).

*Leitziele* sind allgemein formulierte Vorgaben als Teil einer übergeordneten Planungskonzeption, die den Planadressaten einen weiten Ermessensspielraum belassen. Im Kontext mit den hier behandelten Projektgruppen kämen sie in dem Teilzielsystem der Instrumentarien in Betracht. Mit solchen mehr allgemein gehaltenen Zielen könnte z.B. zum Ausdruck gebracht werden, dass ausnahmsweise Standorte auf Entwicklungsachsen auch außerhalb von zentralen Orten für Logistikcluster denkbar sind.

*Ziele, die das Auswahlmessen binden*, geben bereits eine relativ konkrete Richtlinie vor. Sie verlangen vom Zieladressaten, dass er eine Problemstellung ausdrücklich aufgreift, geben ihm aber nicht vor, in welcher Art und in welchem Umfang er entsprechende Festsetzungen zu treffen hat. Für die angesprochenen Projekte könnten solche Ziele sowohl im Rahmen der Instrumentarien wie auch bei den fachlichen Zielen in Betracht kommen. Zum Beispiel könnten in diesem Zusammenhang Anforderungen an den Makro- und Mikrostandort bzw. die Erfordernisse über die Zuordnung zu anderen Raumnutzungen, etwa in die Regelungen über das Zentralörtliche System, eingebaut werden.

*Ziele, die das Entschließungs- und Auswahlmessen binden*, schreiben konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und der Leitziele des jeweiligen Programms oder Plans vor. So könnte z.B. in einem landesweiten Programm vorgeschrieben werden, dass ein Regionalplan fortgeschrieben wird, um ein Vorranggebiet für ein im Rahmen der wirtschaftlichen Maßstabsvergrößerung notwendiges Dienstleistungscluster auszuweisen.

Alles in allem muss beachtet werden, dass ein Zielsystem, bezogen auf die hier behandelten Projektgruppen, abgewogen, in sich schlüssig und in gestufter Form erstellt wird.

## *Instrumentarien der Raumordnung*

### *a) Kategorien der Raumordnung*

Raum- oder Gebietskategorien spielen als Instrumente der Raumordnung bei fast allen raumordnerischen Beurteilungen eine Rolle. Aus der Zuordnung eines Teilraums zu einer der Kategorien „Verdichtungsräume“, ländliche Räume bzw. Ordnungsräume und Entwicklungsräume werden vielfältige Folgerungen zur Nutzung und zum Schutz von Flächen abgeleitet. Das Instrument der Raumkategorien kann für den vorliegenden Zusammenhang eine zweifache Bedeutung haben: Da der ländliche Raum (unbeschadet unterschiedlicher struktureller Ausprägungen dieser Kategorie) als ein Bereich angesehen wird, in dem die Entwicklungsaufgaben im Vordergrund stehen (Kistenmacher 1999 a: 224), ist zumindest zu hinterfragen, ob dem ländlichen Raum generell die Eignung abgesprochen werden sollte, Großprojekte aufzunehmen. Gründe für eine Ablehnung liegen bspw. im Fehlen einer projektnahen Kundendichte, der zusätzlichen Initiierung von Verkehr, der notwendigen Schaffung zusätzlicher Infrastruktur zulasten der Öffentlichen Hand etc. Aber hier klingt auch noch der Gedanke aus den 60er und 70er Jahren an, den ländlichen Raum insgesamt oder Teile davon als Restgröße oder gar als ökologischen Ausgleichsraum zu verstehen. Es gibt jedoch Projektarten oder Cluster solcher Einrichtungen, bei denen die Raumordnung aus Gründen des internationalen Wettbewerbs und der Anforderungen einer modernen Gesellschaft und Wirtschaft keine Verweigerungshaltung einnehmen kann. In solchen Fällen wird man nicht umhin kommen, auch ländliche Räume als Träger von Standorten zu akzeptieren. Mit großer Sorgfalt zwar, aber doch auch deutlich, sollte deshalb Entsprechendes in die gesetzlichen und planerischen Aussagen zur Gebietskategorie „ländlicher Raum“ aufgenommen werden. Gerade bei großräumigem Denken muss dies anerkannt werden, wenn enorme Entwicklungsimpulse für diese Raumkategorie, aber auch für den Gesamtraum erwartet werden können. Freilich muss auch im ländlichen Raum das Ordnungsprinzip gewahrt werden. Es ist aber zu hinterfragen, ob dazu das zentralörtliche System allein maßgebend sein soll. Bekanntlich gibt es neben dem punktuellen Strukturprinzip der zentralen Orte das bandförmige Prinzip der Achsen. Nach gefestigter Auffassung haben Achsen im Verdichtungsraum vorrangig eine Ordnungsfunktion und im ländlichen Raum vorrangig eine Entwicklungsfunktion. Deshalb wird für Großprojekte moderner Prägung, soweit sie auf die überregionale Verkehrsanbindung angewiesen sind, nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, dass sie auf einer Entwicklungsachse, auch außerhalb eines zentralen Orts, angesiedelt werden. Das müsste jedenfalls für die Arten ländlicher Räume gelten, welche auf Entwicklungsimpulse besonders angewiesen sind.

- Der ländliche Raum wird nach Entwicklungspotenzialen in Unterkategorien differenziert. Die neuen Groß-Einrichtungen werden – wenn sie raumgestaltend wirken – diese Differenzierung weiter verfeinern helfen. Denn hier bilden sich „Zwischenräume“ zwischen Verdichtungs- und ländlichen Räumen heraus, die vor allem durch eine hervorragende regionale und überregionale Verkehrsanbindung ausgezeichnet sind.
- Es wird erforderlich sein, speziell bezogen auf die jeweilige Subkategorie zu prüfen, ob dafür Aussagen über die Tragfähigkeit für Großprojekte getroffen werden können. Für Einzelhandelsgroßprojekte mit besonders großem Einzugsbereich, wie etwa die FOCs mit axialem Bezug, werden Standorte im ländlichen Raum im In- und Ausland zum Teil



schon verwirklicht oder ernsthaft diskutiert. Für die Logistik wird man schon von Wesen und Aufgabenstellung her Standorte an Entwicklungsachsen im ländlichen Raum auch außerhalb der zentralen Orte grundsätzlich als möglich ansehen müssen. Naturgemäß gilt ähnliches für Touristikgroßprojekte, die ja je nach Ausprägung auf Standorte in der freien Landschaft angelegt und angewiesen sind. Das erwähnte DASL-Papier schlägt vor, großflächige Freizeiteinrichtungen, die „geschlossene Systeme“ (gebäudebezogene Anlagen) aufweisen, auf Agglomerationen zu verweisen, dagegen solche mit „offenen Systemen“ (naturbezogene Einrichtungen) auch in der Kulturlandschaft zuzulassen. Entsprechende Aussagen fehlen jedoch in den Programmen und Plänen der Raumordnung zu den Gebietskategorien derzeit noch völlig. Allerdings werden bei grundsätzlicher Standorteignung Aussagen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen besonders wichtig sein.

- Neben Verdichtungsräumen und ländlichem Raum ist in den Ländern eine Vielfalt spezieller Raumkategorien gebildet worden, etwa für besondere Entwicklungs- und Sanierungsaufgaben. Für Teilräume, in denen für bestehende oder zu schaffende gleichartige Strukturen spezifische Ziele aufgestellt werden sollen, können eigene und neuartige Raumkategorien definiert werden, etwa für die Bildung größerer sektoral gemischter Cluster für Einzelhandel, Logistik und Freizeit<sup>5</sup>. Einen Ansatz dafür stellen Tourismusgebiete dar, wie sie etwa in der Fortschreibung des LEP Bayern aufgenommen sind.
- Eine Besonderheit gilt für sog. „solitäre Großstandorte“ (in Verbindung mit Einzelhandels-, Logistik- und Freizeitgroßprojekten). Sie bilden sich auch in der Bundesrepublik Deutschland mehr und mehr heraus. Großräumige Veränderungen der räumlichen Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft, bedingt durch und Einfluss nehmend auf schnelle Verkehrsverbindungen zwischen den Metropolen, lassen ein neues punkt-axiales System entstehen, dessen Maschen wesentlich größer ausfallen als im überkommenen Netz von Oberzentren und Planungsregionen. Wenn dafür eine spezifische Raumkategorie gebildet würde, die meist wohl Flächen z.T. vom Ballungsraum und zum Teil vom ländlichen Raum überdecken würde, ließen sich sicherlich eigenständige Ziele dafür aufstellen. Für solche Gebiete könnte ausdrücklich auch die Standorteignung im ländlichen Raum bejaht werden. Beispiel: Aus- und Neubau von Großflughäfen – eine Gebietskategorie „Vorranggebiet Flughafenentwicklung“ ist in der Fortschreibung zum LEP Bayern enthalten.

#### *b) Fachliche Ziele und Zentrale Orte*

Bei der Erstellung neuer fachlicher Ziele und entsprechender Verwaltungsvorschriften für Einzelhandelsgroßprojekte wird nach wie vor sehr stark an das zentralörtliche Prinzip, an die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte und an ihre Verflechtungsbereiche angeknüpft. Dabei wird nicht genügend beachtet, dass sich die Vorstellungen über das zentralörtliche System selbst wandeln und dass insbesondere eine Neuinterpretation der Funktion des Zentralen Orts diskutiert wird (s. Blotevogel 2002). Vieles davon wird speziell die neuartigen Standortfragen betreffen. So wird der räumliche Bezug zentralörtlicher Funktionszuweisungen, vor allem was die Versorgungsfunktion betrifft, aus der Sicht gewandelter Verhaltens-

<sup>5</sup> In der Fortschreibung des LEP Bayern ist die ausdrückliche Ermächtigung enthalten, für regionale Teilräume Funktionsfestlegungen zu treffen.

muster der Bevölkerung hinsichtlich Einkaufs- und Freizeitverhalten überdacht werden müssen. Dazu kommt, dass zum Begriff des *Standortraumes* (Raum für infrastrukturelle Einrichtungen) ein Bezug hergestellt werden muss. Es muss geklärt werden, wie ein trans-kommunaler zentralörtlicher Standortraum landesplanerisch behandelt und wie Entlastungs- und Ergänzungszentren und interkommunale Zentren verstanden und behandelt werden sollen. Aber auch der Begriff von Sonderzentren wird inzwischen diskutiert. Sonderzentren werden aber wohl weniger für Einzelhandelsgroßprojekte, sondern eher für große Logistik- und Freizeitzentren Bedeutung erlangen können.

Der Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“ der ARL hat letztlich einen Kompromiss darin gefunden, das tradierte Prinzip – insbesondere, was die Versorgungsfunktion anlangt – aufrechtzuerhalten, es aber mittelfristig einer Revision und Modernisierung zu unterziehen, um nicht den Steuerungsanspruch nicht zu überziehen und damit ein Politik- und Planungsverständnis an den Tag zu legen, das zeitgemäß ist. (Vgl. Blotevogel 2002). Das gilt insbesondere für bestimmte zentralörtlich relevante Raumnutzungen, z.B. in den Bereichen Freizeit und Einzelhandel, weil solche Einrichtungen Standortbedingungen voraussetzen, die in den Kernstädten nicht ohne weiteres unter akzeptablen Bedingungen realisiert werden können. Großflächige Betriebsformen und neue Zentrentypen passen häufig aufgrund ihrer speziellen Ausgestaltungen und ihrer vom tradierten Bereichsgefüge abweichenden Einzugsbereiche nicht in die zentralörtliche Hierarchie (ebd.: 294 f.). Dabei mag dahinstehen, inwieweit Großformen der Freizeitinfrastruktur und der Logistik überhaupt zentrenrelevant sind (im Sinne des traditionellen Zentrenkonzepts).

Davon unabhängig ist, dass das Zentrale-Orte-System in der noch bestehenden Form für Standortentscheidungen von Großprojekten nicht ohne weiteres geeignet ist. Bezüglich der Einzelhandelsgroßprojekte ist das in überzeugender Weise dargelegt worden (Linz 2002). Danach ist der heutige Verbraucher häufig konsumerlebnis-orientiert und zeigt ein steigendes Preisbewusstsein, was dazu führt, dass die Kaufkraftbindung an das wohnortnahe Einzelhandelsangebot tendenziell abnimmt<sup>6</sup>. Die „Nearest-Centre-Hypothese“, auf der die Theorie der Zentralen Orte in Teilen ruht, wird damit zunehmend in Frage gestellt. Vielmehr sollte die Anknüpfung an das Zentrale-Orte-Konzept durch ein Leitbild ersetzt werden, welches die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Standorte anerkennt und die Funktionsspezialisierung der Standorte unterstützt. Zu diesem Zweck können im Einzelfall sogar Standorte auf der grünen Wiese unter bestimmten Voraussetzungen als hinnehmbar angesehen werden. Allerdings wird der Raumordnung bezüglich einer liberaleren Handhabung (entsprechend der Entwicklung der Verbraucherpräferenzen) ein schrittweises Vorgehen und eine begleitende Beobachtung der Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen empfohlen. Was die begleitende Beobachtung anlangt, so ist dazu keine normative Festlegung erforderlich, weil es eine selbstverständliche Aufgabe der Raumordnung ist, ein Monitoring zu installieren, um Daten über räumliche Auswirkungen zu erhalten. Im Bereich der Logistik und der Freizeitinfra-

---

<sup>6</sup> Allerdings ist hiermit auch immer die Gefahr wachsender Disparitäten in der Versorgungsgerechtigkeit in Abhängigkeit von der Verbrauchermobilität verbunden: Wenig mobile Verbraucher könnten dadurch in doppelter Weise benachteiligt werden, weil sie zum einen die neuen Angebote nicht erreichen, zum anderen das vorhandene Angebot in Wohnstandorten im ländlichen Raum aufgrund von Kaufkraftabflüssen reduziert wird.

struktur, aber gerade auch geplanter Einzelhandelsgroßprojekte, könnte durch Monitoring-Verfahren bei repräsentativen Projekten wichtiges, generell verwendbares Grundlagenmaterial erarbeitet werden. Der Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“ sieht deshalb einen nicht unerheblichen weiteren Forschungsbedarf u.a. in den Auswirkungen veränderter Unternehmensformen und Strategien im Rahmen der Globalisierung (Blotevogel 2002: 310 ff.). Es liegt nahe, in diesen Forschungsbedarf auch die räumliche Relevanz von neuen Formen des Angebots an Gütern und Dienstleistungen im Verhältnis zum zentralörtlichen Prinzip einzubeziehen.

### c) *Materielle Instrumente*

Die neuen Formen der Angebote von Gütern und Dienstleistungen erzeugen neue Raumordnungsprobleme, die möglicherweise weitere Steuerungsinstrumente erforderlich machen. Insbesondere drei Effekte lassen sich mit den bestehenden Instrumenten relativ schlecht auffangen:

- Einige der neuen Formen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie – mode-, wettbewerbs- und technologiebedingt – nur begrenzte Lebensdauer haben, aber bei Ausbleiben geeigneter Folgenutzungen ungewünschte Brachen hinterlassen. Hier fehlen Möglichkeiten, das damit verbundene raumordnungspolitische Risiko einzuschränken. Es bietet sich dafür an, Raumnutzungen auf Zeit einzuführen, sowie die Betreiber – analog zum Rohstoffabbau – mit der Auflage zu belasten, einen Rücklagefonds einzurichten, aus dem im Falle des Erlöschens der Anlage der Rückbau der Einrichtung finanziert werden kann.
- Raumwirkungen der Großprojekte lassen sich mitunter nicht im voraus exakt bestimmen. Teilweise entstehen sie auch erst in der Dynamik der Entwicklung solcher Projekte (z.B. durch Veränderung der Sortimente, Erweiterung oder Änderung der angebotenen Produkte). Hier benötigt die Raumplanung geeignete Monitoring-Instrumente, die aber wiederum davon abhängen, die notwendige Information zu erhalten. Da die Betreiber über wichtige Information verfügen, könnte es vorteilhaft sein, über raumordnerische Verträge mit diesen Vereinbarungen zu treffen, welche Information in welcher Form regelmäßig geliefert werden sollte und wie diese Informationen durch die Planungsstellen verwendet werden dürfen.
- Großprojekte haben Magnetwirkungen gegenüber bestehenden Versorgungsstrukturen: Sie können diese ausdünnen und das raumplanerische Versorgungsziel beeinträchtigen. Sofern die Versorgungsqualität nicht über mobile Einrichtungen oder neue Technologien in akzeptabler Weise sichergestellt werden kann, ist zu überlegen, ob nicht die Raumplanung Strategie-Überlegungen entwickelt, wie – vorrangig im ländlichen Raum – neue Qualitäten der Nahversorgung durch innovative Konzepte einer versorgungs- und gemeinschaftsorientierten Internetnutzung geschaffen werden können. Damit sind Überlegungen verbunden, ein kommunales Vorsorgemanagement zur Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung zu machen.

Raumplanerische und städtebauliche Überlegungen sind bei Großprojekten immer häufiger eng verzahnt. Es ist dann sinnvoll, beide Planungsebenen enger zu koordinieren. Das bedeutet gleichzeitig, dass auch die Verbindung von traditioneller Raumplanung mit neuen Aufgaben der Raumentwicklung immer enger wird. Eine der daraus zu ziehenden Folgerun-

gen ist, dass Großprojekte immer weniger über eine Angebotsplanung räumlich gesteuert werden können – Projektbetreiber setzen sich über solche Angebote häufig hinweg. Vielmehr müssen die Projektbetreiber in die Planungsprozesse eingebunden werden: Sie müssen erkennen, welche räumlichen Folgewirkungen ihre Maßnahmen haben können und welche Verantwortung sie für den Raum tragen. Das setzt ein Planungskonzept voraus, das Planung in den Vollzug hinein verlängert und die Konkretisierung von Planzielen im Vollzug als Teil der Planung begreift. Allerdings ist das eine Planung in „anderer Arena“, weil hier auch andere Akteurs-Konstellationen wirksam sind (Planträger, Projektbetreiber, Projekt-Gegner) und die Planung in dieser Phase sehr viel politischer agieren muss. Das kann sie, wenn Raumplanung generell eine größere politische Aufmerksamkeit gefunden hat, d.h. wenn sie Teil der nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklungs-Steuerung wird. Auf regionaler Ebene ist diese Rolle wahrscheinlich kraftvoller wahrzunehmen als auf staatlicher Ebene.

### *Methodische Weiterentwicklung*

Die wachsende Bedeutung der Verfahren der projektorientierten Planung und der Groß-Einrichtungen legt Ansätze nahe, den Abwägungs- und Gestaltungsspielraum für die Siedlungsentwicklung im Vollzug zu erweitern, dafür die planerischen Zielaussagen auf wesentliche Eckwerte zurückzunehmen. Wesentliche Eckwerte umfassen: die Festlegung von Vorrang- und Vorsorgegebieten, die Festlegung von Zentren und Achsen. In diese Richtung geht auch die Diskussion zum „schlanken Plan“. Mit dieser Konzeption von Flexibilisierung verbinden sich mehr managementbezogene Verfahren des Planungsvollzugs (Regionalmanagement, Teilraumgutachten u.ä.).

Die Stoßrichtung zur projektorientierten Planung – obwohl dem Grundsatz nach richtig – kann im Einzelfall problematisch sein: Schwächung der Steuerungsmacht der Planung zugunsten der Projekt-Betreiber, Summe von Einzelfallentscheidungen mit zu geringer Rückbindung an übergeordnete Raumnutzungs- und Raumentwicklungs-Konzepte, Verzerrung der regional- und kommunalpolitischen Prioritäten durch das Großprojekt u.ä. Die Vorteile der Flexibilitäts-Gewinne sind folglich abzuwägen gegen die Nachteile der zu starken projektgeprägten Steuerung. Ein Kompromiss kann in dem Ausbau der Steuerung über operationalisierte Leitlinien und (Qualitäts-)Ziele ohne räumliche Konkretisierung liegen, wobei der Vollzug stärker Einzelfallentscheidungen wahrnimmt, aber auch einer stärkeren Kontrolle über Evaluierung und ein fortentwickeltes Monitoring-System unterliegt (parametrische Steuerung).

Jedoch darf das nicht dazu führen, durch rahmensetzende ergänzende Regelungen die Vollzugsbehörden materiell enger steuern zu wollen. Denn die Grundsätze modernen Verwaltungshandelns sowie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Besonderheiten, welche mit den hier behandelten Projekttypen zusammenhängen, sollten Anlass sein, Zielgeflechte zu vermeiden, die in ihrer Detailliertheit und Dichte nicht zeitgemäß sein können.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Insofern verdienen die in Kraft getretene bayerische Teilfortschreibung und die geplante niedersächsische Neuregelung keine Nachahmung. Das wird besonders deutlich, wenn man die umfangreichen Begründungen mit heranzieht, die offenbar als notwendig erachtet werden, um die Zielvorstellungen verständlich und handhabbar zu machen.

Auch die Koppelung von differenzierten Zielaussagen mit generalklauselartigen Ausnahmeregelungen erscheint nicht unproblematisch. Die Koppelung zeigt aber, dass ohne sie die nötige Flexibilität der Raumordnung und das erforderliche Planungsermessen nicht zu gewährleisten wäre. Die neuen Zielsysteme enthalten weitgehend sog. Sollvorschriften. Flexibilität erwächst daraus aber nur, wenn „der Glaubenskrieg um die Sollziele“ (Goppel 2002: 449 f.) beigelegt wird: Entgegen der gefestigten Rechtsmeinung, wonach Soll = Muss gesetzt wird, sollte für die planende Verwaltung aus der Soll-Vorschrift Planungsermessen abgeleitet werden. Denn wenn umfangreiche rein administrative *ministerielle Vorgaben* als geboten erachtet werden<sup>8</sup>, dann wäre es schon wegen der Anpassungsnotwendigkeit auf Grund sich verändernder gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen sinnvoll, alles das, was nicht unbedingt in einem Ziel, also in einer Rechtsnorm, enthalten sein muss, in Verwaltungsanweisungen zu verlagern.<sup>9</sup>

Überhaupt sollten stets klar die *Aufstellung von Zielsystemen* und ihre *Anwendung* getrennt betrachtet werden. Je flexibler die Planung ausgestaltet ist, desto weiter ist das Ermessen, aber desto größer ist auch die Verantwortung in der Umsetzung und Verwirklichung von Programmen und Plänen. Bei sich schnell wandelnden Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft wird es nicht zu vermeiden sein, etwa im Raumordnungsverfahren oder bei sonstigen Formen der landesplanerischen Beurteilung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelfalls zu entscheiden.

#### *Vermeidung von Zielfestlegungen für seltene Sonderformen*

Wesentlicher Anlass für die Aufstellung neuer Ziele für den Einzelhandel war und ist die Diskussion über die neue Vermarktungsform des „Herstellerdirektverkaufszentrums“, speziell des FOCs.

Inzwischen liegen einige Erfahrungen vor und es lässt sich etwas besser abschätzen, welche Auswirkungen FOCs für die Raumstruktur haben. Danach scheint berechtigt zu sein, indirekte und direkte Sonderregelungen für FOCs als problematisch, wenn nicht sogar als überflüssig anzusehen. Sie sind problematisch, weil sie, wenn nicht auf den Einzelfall, so doch auf ganz wenige Fälle bezogen sind. Projektbezogene Regelungen sollten aber in der Normgebung vermieden werden. Sonderregelungen sind wohl auch nicht nötig, weil die ohnedies gewählten Ausnahmeklauseln und eine Anwendung der Ziele unter Heranziehung sonstiger Erkenntnisse der Raumordnung für eine Beurteilung ausreichen. Umgekehrt gilt aber auch die Feststellung, dass FOCs Anforderungen an den Standortraum stellen, die zu „Solitärclustern“ führen. Deshalb können Fachziele, die für die Gesamtheit von Einzelhandelsgroßprojekten aufgestellt wurden, nur eingeschränkt für FOCs herangezogen werden.

<sup>8</sup> In Bayern ist neben den neuen fachlichen Zielen und der noch bestehenden, aber fortschreibungsbedürftigen Vollzugsbekanntmachung auch eine neue „Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandelsgroßprojekten“, also eine ministerielle Ausarbeitung unterhalb der Verwaltungsvorschriften, im Umfang von 26 Seiten zur Verfügung gestellt worden.

<sup>9</sup> Der Einzelhandelserlass von Baden-Württemberg vom 21.02.2001 ist unbeschadet seiner materiellen Zielrichtung dafür ein Beispiel.

Vielmehr werden Steuerungsmöglichkeiten außerhalb der eigentlichen Raumordnung, insbesondere die Instrumente der Bauleitplanung und des öffentlich-rechtlichen Vertrags, eingesetzt werden können und müssen. Länder wie Bayern haben für FOCs keine eigenen Ziele aufgestellt<sup>10</sup>.

Anders sind Überlegungen zur Aufstellung von Zielen für Logistik und Tourismus einzuschätzen. Ein Bedarf für Zielsysteme dafür wird schnell wachsen. Aber wegen der denkbaren Vielfalt von Projekten wird gefordert werden müssen, flexible Systeme zu schaffen und mit Sonderregelungen für einzelne Arten zurückhaltend zu sein. Vielmehr ist für diese Bereiche eine Gesamtschau erforderlich<sup>11</sup>.

### *Fachliche Ziele in überfachlichen Programmen und Plänen*

Die Gesamtheit der allgemeinen Ziele in überfachlichen Programmen und Plänen auf Regions- und Landesebene findet eine konkretisierende und spezialisierende Ausprägung in fachlichen Zielen, die verschiedentlich in Kapiteln zu raumwirksamen Fachbereichen zusammengefasst sind. Sie können je nach Detailliertheit wichtige Grundlagen für raumordnerische Steuerungsmaßnahmen sein. Die Bereiche „gewerbliche Wirtschaft“, „Verkehr“ und „Freizeit und Erholung“ bieten sich dafür an, Ziele speziell für entsprechende Großprojekte aufzunehmen. Erste Ansätze dafür gibt es für den Einzelhandel: Die raumplanerische Steuerung erfolgt hier über regionale Einzelhandelskonzepte, welche die Möglichkeit bieten, „Leitplanken“ für den *regionalen* Entwicklungskorridor im Konsens mit allen Beteiligten zu definieren. Vergleichbare Ansätze werden für die Bereiche Freizeit und Erholung gelegentlich, für die Logistik, soweit ersichtlich, noch gar nicht aufgegriffen. Um auf neuartige Formen von Großprojekten in der landes- und regionalplanerischen Tagesarbeit richtig reagieren zu können, bedarf es neuer bzw. geänderter oder ergänzter Ziele. Da die Fachziele im Kontext mit allgemeinen Zielen und mit den Instrumenten gesehen werden müssen, wäre es sachgerecht, dieses länderspezifisch im Rahmen einer Gesamtfortschreibung des jeweiligen Programms oder Plans zu bewerkstelligen. Lediglich für Einzelhandelsgroßprojekte, deren Behandlung als besonders aktuell und brisant erachtet wird, ist die Schaffung neuer fachlicher Ziele oder Verwaltungsvorschriften in Gang gesetzt oder, wie in Bayern und Niedersachsen, verwirklicht worden<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ein solcher Verzicht auf spezielle Ziele ergibt sich schon aus den komplizierten Regelungen zur Sortimentsbeschränkung und aus den Ausnahmevorschriften, wie etwa zur Zulässigkeit solcher Projekte in Randlagen, ohne die das Zielsystem für Projekte dieser Art nicht handhabbar wäre, wenn man von einer Verbotspannung absieht.

<sup>11</sup> Das ist in Bayern unzureichend gelungen. Die Gesamtfortschreibung des LEP Bayern greift als einzige Projektart lediglich den Freizeitpark heraus, ohne die Regelungen dafür in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

<sup>12</sup> Verordnung zur Änderung des Landesentwicklungsprogramms Bayern vom 16.07.2002, Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 17/2002: 341; Änderung und Ergänzung zum Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Nds. GVBl. 33/2002. Allerdings ist dabei der Weg der Sonderfortschreibung gewählt worden. Aufgrund der bestehenden Verfahrensvorschriften wurden auch dafür lange Zeiträume benötigt.



Es kann nicht Aufgabe der vorliegenden Ausarbeitung sein, die in diesem Zusammenhang formulierten Ziele insgesamt und im Detail zu bewerten. Die Zielformulierungen können aber beispielhaft herangezogen werden bei dem Versuch, grundsätzliche Vorstellungen zur Schaffung solcher Zielsysteme zu entwickeln.

### *Raumordnung durch Kooperation und Moderation*

Geplante Großprojekte, gleich welcher Art, lösen oft einerseits schwerwiegende Konkurrenzprobleme und andererseits Fragen der Arbeitsteilung im Raum aus. Das betrifft Kommunen und Wirtschaft in vergleichbarer Weise.

Konkurrenzprobleme entstehen zwischen Standortkommunen und anderen Kommunen, die nicht die positiven Auswirkungen empfangen (oder für den Teilraum erkennen), aber negative Auswirkungen auf ihr eigenes Gebiet befürchten. In der Wirtschaft treten Konkurrenzprobleme zwischen Investoren und Betreibern vergleichbarer oder fachspezifisch andersartiger, aber doch betroffener Einrichtungen auf.

Arbeitsteilung kann erforderlich sein, wenn von allen Beteiligten ein Projekt als notwendig angesehen, aber mangels Raumressourcen in einem Teilraum schwer unterzubringen ist, sodass eine sog. Flächenleihe erforderlich werden kann. Konkurrenzsituationen im negativen wie im positiven Sinn lassen sich nicht ohne weiteres durch Anwendung eines bestehenden oder durch Schaffung eines neuen Zielsystems lösen. Vielmehr entspricht es modernen Steuerungsvorstellungen, solche Probleme mit Methoden der Kooperation und Moderation anzugehen. Der Kooperation bedarf es zwischen den Kommunen, zwischen privaten Akteuren, aber vor allem auch zwischen Staat und Kommunen auf der einen Seite und der Gesamtheit der wirtschaftlichen Akteure auf der anderen Seite, um Abstimmungen zustande zu bringen. Meistens entwickelt sich Kooperation nicht von selbst. Sie braucht Spielregeln und bedarf meist der Moderation. Moderation verlangt u.a. detaillierte Kenntnisse vom Gesamt- und seinen Teilräumen, von Art und Ausmaß bestehender und zu erwartender Nutzungen, die Fähigkeit zur Bewertung von Nutzungskonflikten, zur Beurteilung der klein- und großräumigen Auswirkungen eines Projekts u.a. Der in überfachlichen Fragen sowie in Fragen der Koordination und Vorausschau geübte Raumplaner ist dafür besonders geeignet (vgl. Albert 2002).

Die interkommunale Abstimmung bezieht sich nicht auf den Gesamt- und einen Teilraum einer Region, sondern auf eine projektbezogene Gebietskulisse, die abzugrenzen ebenfalls Aufgabe des Moderators sein wird. Das Anliegen geht weit über das rechtsstaatliche Abstimmungsgebot hinaus, über dessen Ausmaß sich die Rechtsprechung gerade in letzter Zeit und in Zusammenhang mit Einzelhandelsgroßprojekten auseinandergesetzt hat (Ueschtritz 1999: 572 f.).

Erfahrungen dafür sind bereits mit ähnlichen Vorgehensweisen, etwa im Zusammenhang mit *Regionalmarketing* und *Teilraumgutachten*, gemacht worden. Interkommunale Abstimmung in der Phase der raumordnerischen, also überörtlichen Beurteilung erleichtert (und verkürzt womöglich auch) den von der Rechtsprechung weitreichend interpretierten sog. *qualifizierten Abstimmungsbedarf* nach dem Bauplanungsrecht.

Die Moderation als Aufgabe der Raumordnung, insbesondere bei der Beurteilung von Großprojekten, sollte in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung behandelt

und anschließend durch eine Aufnahme in das gesetzliche und untergesetzliche Rechtssystem der Raumordnung ausdrücklich dargestellt werden. Denn selbst wenn im Einzelfall Kooperation und Moderation nicht zu einem einvernehmlichen Ergebnis führen, entstehen dabei in der Regel gute Grundlagen für das dann notwendige formelle Verwaltungshandeln der Raumordnung und der Fach- bzw. Bauleitplanung. Grundsätzlich gilt: Eine aktive Kooperation zwischen planenden Stellen und den relevanten Akteuren kann den Wirkungsraum der planerischen Steuerungsinstrumente wesentlich erweitern. Im Umweltrecht hat sich das vergleichbare sog. *Scoping*-Verfahren bewährt. Es dient dazu, im Vorfeld der Antragstellung Klärungen herbeizuführen.

Die neueren Großprojekte von Handel, Freizeitwirtschaft und Logistik sind in besonders hohem Maß raumbeanspruchend und raumwirksam. Eine fachgerechte Beurteilung und raumplanerische Steuerung setzt bei den verantwortlichen Akteuren voraus, dass sie ein kompetentes Bewusstsein für Raumwirkungen haben (Raumbewusstsein) (Buchner 2001). Raumverantwortung kann nur übernehmen, wer ein genügendes Raumbewusstsein hat. Dazu gehört das Wissen um die Zusammenhänge und das Gewissen für die Handlungsverantwortung. Im Gegensatz zum Umweltbewusstsein, das sich in den zurückliegenden Jahren beim Bürger, bei Verbänden und bei Behörden mehr und mehr entwickelt hat, ist das Verständnis für räumliche Zusammenhänge recht gering verbreitet.

Mögen die Erkenntnisse und Ergebnisse des Arbeitskreises dazu beitragen.

### Literatur

- ARL (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Albert, S. (2002): Informelle Kooperation als Aufgabe der Regionalplanung. Kaiserslautern (Werkstattberichte der Universität Kaiserslautern, Bd. 32).
- Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002): Folgen aus veränderten Zeitstrukturen und dem Einsatz der IuK-Technik für die Raumentwicklungspolitik. Empfehlung, verabschiedet am 14. Juni 2002.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover 2002 (Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Heft 217).
- Buchner, W. (2001): Raumbewusstsein. Von der Verantwortung im Umgang mit dem Raum unserer Heimat, BayVBl, 117. Jahrgang, Heft 21, 641 ff.
- Goppel, K. (2002): Glaubenskrieg um die Soll-Ziele. BayVBl 15/2002, 449 f.
- Kistenmacher, H. (1999): Aufgabenwahrnehmung durch die Landes- und Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 155 f.
- Kistenmacher, H. (1999a): Rechtlich verbindliche Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 211 f.
- Linz, S. (2002): Strukturwandel im Einzelhandel: Herausforderung für die Raumordnungspolitik. In: Studien zur Wirtschaftspolitik, herausgegeben vom Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik a. d. Univ. Mainz e.V., Bd. 72, 268 f.
- Ueschtritz, R. (1999): Gemeinde als Nachbar. Abwehransprüche und Rechtsschutz von Nachbargemeinden gegen Einkaufszentren, Factory Outlets und Großkinos. BauR, 6/99, 572 f.

## 6. Zusammenfassung

Die Thematik der *Neuen Formen des Angebots von Gütern und Diensten* bezieht sich auf drei zentrale Entwicklungen im Produktions- und Distributionsbereich: Das Aufkommen des Internet, den Wandel zur „Erlebnisgesellschaft“ sowie auf neue *dezentral-vernetzte* Organisationsformen in der Produktion. Das Internet hat den Handel und das Logistik-System dramatisch verändert; die Erlebnisgesellschaft hat die Nachfrage nach und das Angebot von neuen Freizeit- und Tourismusaktivitäten beschleunigt und ausdifferenziert. Davon werden auch Handelsangebote erfasst; neue dezentral-vernetzte Organisationsformen haben über *Outsourcing* und neue Logistikangebote eine neue Raumflexibilität hervorgebracht.

Untersuchungsziel des Arbeitskreises war es deshalb, anhand der Bereiche Handel, Logistik und Freizeitsektor (Tourismus) die Raumwirkungen der „neuen Angebotsformen“ und die daraus folgenden raumplanerischen Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

Im Bereich des Handels lassen sich drei zentrale Veränderungen beobachten:

- Erstens wächst die Konkurrenz durch den nicht-stationären Handel, insbesondere durch Internet-Handel (*Online-Shopping*),
- zweitens nehmen Ansätze zu, den Zwischenhandel auszuschließen (Direktvermarkter), und
- drittens entstehen engere Verbindungen zwischen Erlebniseinkäufen und Freizeitgestaltung.

Tendenziell können sich diese Entwicklungen gegen traditionelle Handelsstandorte (Innenstädte) wenden – Einkaufszentren auf der grünen Wiese und Factory-Outlet-Centre mit Anbindung an schnelle Verkehrsträger sprechen dafür. Aber empirisch ist der Trend nicht eindeutig: Primär verstärken sich bereits seit längerer Zeit im Handel zu beobachtende Trends (Kapitalkonzentration, interne Differenzierung nach Marktsegmenten und Kundenpräferenzen, Internationalisierung, Auflösung der Branchengrenzen, Rückbau des Zwischenhandels). Auch raumstrukturell ist damit zu rechnen: Vorteilhafte Lagen – insbesondere Frequenzstandorte („Handel folgt der Frequenz“) sowie bestehende Agglomerationen – werden weiter aufgewertet (z.B. Bahnhof-Shopping, Airport-Shopping). Zudem entstehen kombinierte Großprojekte von Handel und Freizeit (Shopping-Entertainment-Centre) innerhalb des Stadtgebietes. Es ist außerdem davon auszugehen, dass von einer weiteren Liberalisierung der Öffnungszeiten v.a. diese vorteilhaften Lagen und Großprojekte profitieren.

Der Logistikbereich übernimmt immer größere Teile der vertikalen Wertschöpfungsketten bis zum Supply-Chain-Management, Management von Produktionsnetzwerken oder von Prozessketten. Er folgt dabei einer eigenen Logik: Logistiknetze und -knoten zu organisieren, die dem Gütertransfer, bezogen auf die Sender wie auf die Empfänger, zeit- und kostengünstig optimal angepasst sind. Dabei beobachtet man eine wachsende Differenzierung von Logistiksystemen nach Produkten und absatzwirtschaftlichen Merkmalen: Bei globalen Transportketten mit internationalem Güterverkehr bilden sich Zentren zwischen Agglomerationsräumen (s. Flughafen Hahn), teilweise auch transnational (s. Luxemburg). Bei Logistiksystemen mit hoher Affinität zu privaten Haushalten entstehen eher zusätzliche Zen-

tren an den Rändern, also im Vorfeld der Verdichtungsräume. Große Industrieunternehmen organisieren spezifische, auf ihre Produktionsstätten bezogene Logistikketten. Diese beziehen sich zwar auf die traditionellen Standortstrukturen, indem sie die Logistik-Netze und -Knoten auf die räumliche Struktur der Sende- und Empfangs-Bedarfe ausrichten, die räumliche Organisation der Güterströme löst sich jedoch aus der alten Standortstruktur und schafft neue Umschlagzentren außerhalb der Sende- und Empfängerregionen. Raumzeitliche Strukturierung und marktliche Zusammenhänge der neuen Logistiksysteme wurden in der Vergangenheit jedoch nicht immer in hinreichendem Maß in Planungsentscheidungen berücksichtigt. So richten sich bspw. Güterverkehrszentren, die der Bündelung von Güterströmen und der optimierten Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsträger dienen sollen, z.T. weniger an aktuellen logistischen Erfordernissen als an vorhandener Infrastruktur aus – mit der Folge ihrer Unternutzung sowie dem Aufbau paralleler Netze durch die Logistikunternehmen.

Im Freizeit-/Tourismusbereich lassen sich – jenseits von Tourismus-Moden (z.B. Trendsportarten) und Trends zur Zweitwohnung im ländlichen Raum – einige Strukturveränderungen beobachten, die durch demographische Veränderungen (Single-Haushalte, wachsender Anteil wohlhabender Rentner) verstärkt werden. Erstens vermischt sich die Freizeitindustrie stärker mit dem Alltagsleben (einschließlich Einkaufen) als Folge des Bedeutungszuwachses des Erlebnisgehalts individueller Lebenskonzepte. Zweitens entstehen neue „Freizeit-Exklaven“ über naturbezogene Freizeitgroßanlagen, die sich gezielt vom Alltagsleben absetzen (z.B. Ferienzentren, Freizeit- und Erlebnisparks wie Phantasialand, Legoland). Drittens bilden sich in den Verdichtungsräumen neue Freizeitgroßeinrichtungen (z.B. Arenen, Stadien, Erlebniszbäder, Skidome, Urban-Entertainment-Centre), die mit dem wachsenden Bedarf nach *Mega-Events* einhergehen.

Untersucht man die raumstrukturellen Folgen, so zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Einerseits formieren sich über die „neuen Formen“ Raumnutzungen, die traditionelle Zentrenstrukturen gefährden können (z.B. Gefährdung des Einzelhandels in den Zentren). Andererseits ist die Relevanz solcher Effekte schwer zu fassen. Zwar sinkt mit fallenden Raumüberwindungskosten auch die Standortabhängigkeit der Anbieter – das würde tendenziell für eine Entwertung der bisherigen Zentren und Aufwertung der bisherigen „Peripherie“ sprechen (räumliche Dezentralisierungseffekte). Aber dem steht entgegen, dass die arbeitsteilig vernetzte Struktur der Wirtschaft, die hohe Wertigkeit der Zeitknappheit und die hohen Kommunikationsbedarfe einer sich schnell und innovatorisch wandelnden Wirtschaft dazu führen, die Agglomerationsvorteile neu zu bewerten: Urbanization Economies, Cluster-Vorteile und Milieu-Vorteile werden in einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft im globalen Wettbewerb höher eingeschätzt. Verdichtungsräume haben infolgedessen eine Aufwertung erfahren, die eher für räumliche Zentralisierungstendenzen spricht. Auch im Handel ist Entsprechendes zu beobachten: Seit etwa 1995 sind innerstädtische Center auf dem Vormarsch.

Was die Entwicklung so uneinheitlich macht, ist der Tatbestand, dass erstens Großinvestitionen im Bereich Handel, Logistik und Freizeitwirtschaft sich eigene Zentrenstrukturen innerhalb der Verdichtungsräume schaffen (z.B. wachsende Zahl der Shopping-Centres), zweitens differieren die Raumnutzungs-Logiken unterschiedlicher wirtschaftlicher Aktivitä-

ten stark und drittens werden die Raumnutzungsfaktoren von den unterschiedlichen Nutzern dementsprechend sehr unterschiedlich gewichtet: Dort, wo unkomplizierte Erreichbarkeit und die Abdeckung besonders großer Einzugsbereiche (i.d.R. mehrere Verdichtungsräume) gewährleistet sein müssen und die Standortfaktoren weitgehend von den Investoren gestaltet werden können, sind räumliche Dezentralisierungstendenzen eher zu erwarten (z.B. Factory-Outlet-Centres, Logistik-Zentren). Dort aber, wo die Zeit- und unmittelbaren Agglomerationsvorteile sehr wichtig sind und Synergieeffekte erzeugt werden können (z.B. zwischen diversen Handelsangeboten und Teilen der Freizeitwirtschaft), sind die Zentralisierungstendenzen weiterhin stark.

Generell überwiegt in der Literatur die Meinung, dass grundlegende Veränderungen in der Raumstruktur nicht zu erwarten sind, zum einen, weil einzelne Standortfaktoren immer weniger relevant sind als das jeweilige System von Standortfaktoren (und das begünstigt das Bestehende). Insofern unterstützen die neuen IuK-Technologien, der Wandel in den Bedürfnis-Strukturen und die neuen Organisationsformen eher bestehende Trends (zur Beschleunigung des Strukturwandels, zur Kapitalkonzentration, zur Aufwertung von Agglomerationsvorteilen). Zum anderen sind die spektakulären Fälle der Factory-Outlet-Centres oder einzelner Vergnügungsparks – bezogen auf die Raumstruktur insgesamt – eher von untergeordneter Bedeutung. Selbst Online-Shopping wird nur begrenzte Auswirkungen haben: Die hemmenden Faktoren sind erheblich. Primär setzt sich Online-Shopping bei standardisierten Produkten mit niedrigem Erklärungs- und Service-Bedarf durch.

Auch wenn die großräumige Raumstruktur eine beträchtliche Konstanz zeigt, kann die kleinräumige Raumstruktur erheblichen Veränderungen ausgesetzt sein – das gilt vor allem für Veränderungen innerhalb der Verdichtungsräume (s. Suburbanisierungs- und „Zwischenstadt“-Problematik) sowie innerhalb der Versorgungsstrukturen einer Stadt (weitere Aufwertung der Haupteinkaufslagen, *trading down* in den Nebeneinkaufslagen). Der Arbeitskreis hat sich damit jedoch nicht befassen können. Vielmehr werden solche Veränderungen in einem eigenen Arbeitskreis bearbeitet (Blotevogel 2002).

Gleichwohl sind mit den „neuen Angebotsformen“ Herausforderungen für die Raumplanung verbunden. Sie betreffen fünf grundsätzliche Probleme:

- erstens das Verhältnis zwischen relativ starren Planstrukturen und wachsender Dynamik in den Wirtschaftsstrukturen,
- zweitens die beschleunigten Investitionszyklen und die Frage der Nachnutzungen,
- drittens das Verhältnis von raumrelevanten Projekten und einer faktischen Steuerungsmacht von Projektbetreibern zum planerischen Anspruch gemeinwohlorientierter und gesamthafter Raumentwicklung,
- viertens den Umgang mit Planungsrisiken (Überkapazitäten, fehlgelenkte Infrastruktur) und
- fünftens, gestalterische Aufgaben in die Raumplanung einzubeziehen (im Sinne der zunehmenden „Ästhetisierung der Lebenswelten“), resp. die Raumplanung projektbezogener enger mit der Stadtplanung zu verzahnen (s.u.).

Konkreter Steuerungsbedarf ergibt sich bspw. im Bereich Handel, um falsche Standortentscheidungen und überdimensionierte oder nicht-konzepttreue DOCs/FOCs zu vermeiden, aber auch, um – unter bestimmten Voraussetzungen – mit der Projektumsetzung positive Effekte für Einzelhandel, Arbeitsmarkt und Tourismus zu erzielen. Demgegenüber wird der Steuerungsbedarf, bezogen auf E-Commerce, eher als gering eingeschätzt. Für den Logistiksektor sollte die räumliche Planung eine unterstützende Lenkungsfunktion für die Planung und Entwicklung nationaler und regionaler Umschlagspunkte übernehmen. Im Bereich Freizeit und Touristik wird raumplanerische Steuerung u.a. benötigt, um die Koordinierung zwischen Investoren, Kommunen und Genehmigungsbehörden zu verbessern, Überkapazitäten im Angebot zu vermeiden und interkommunale Konkurrenzen zu mindern.

Vereinfacht resultieren aus den neuen Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen unterschiedliche Steuerungsbedarfe, die aber – neben den Problemen des Freiraumverbrauchs und der Induzierung zusätzlichen Besucher-/Nutzerverkehrs – einige Gemeinsamkeiten haben:

- Das Zentrensystem wird durch neue privatwirtschaftliche Raumnetze des Handels, der Logistik und teilweise der Freizeitwirtschaft überlagert und dadurch auch verändert.
- Die Versorgungs-Sicherung peripherer und dünner besiedelter Räume wird prekärer.
- Raumstrukturrisiken werden über die beschleunigte Verfallszeit der Investitionen erhöht.

Die Schwierigkeiten der raumplanerischen Antworten auf die Steuerungsbedarfe liegen vor allem darin, dass diese vergleichsweise wenig vorsorgend und überwiegend reaktiv ausfallen müssen (hohe Unsicherheit über diesbezügliche zukünftige Raumnutzungsbedarfe). Insbesondere treten planerische Versorgungs- und Ausgleichsfunktionen mit marktlich induzierten Entwicklungsfunktionen in Konflikt. Besonders das Zentrale-Orte- sowie das Entwicklungsachsenkonzept werden davon berührt.

Abgeleitet aus diesen Steuerungsbedarfen, reflektiert an den Grundsätzen der Raumplanung, Zielen der nachhaltigen Regionalentwicklung und konkreten raumstrukturellen Fehlentwicklungen, empfiehlt der Arbeitskreis:

*Erstens*, die Flexibilität des Raumplanungssystems zu erhöhen. Dafür bietet sich an, dem Planvollzug mehr Spielraum zu öffnen und einen problembezogenen Regionalmanagement-Ansatz zu entwickeln. Ein solcher stärker projektbezogener Planungsansatz muss dann allerdings mit einem räumlichen Planungskonzept rückgekoppelt werden, das Projekte nicht isoliert, sondern in räumlichen Entwicklungslinien verankert sieht. Dem können übergeordnete „Zielvereinbarungen“ resp. operationalisierte Qualitätsziele neben den traditionellen Vorranggebieten dienen. Wegen der inhärenten Eigendynamik von Großprojekten ist des weiteren erforderlich, diese einem *raumplanerischen Controlling* zu unterwerfen. Das damit verbundene Informationsproblem (Informationsasymmetrie zugunsten der Betreiber) könnte über raumordnerische Verträge zur regelmäßigen Bereitstellung erforderlicher Informationen gelöst werden.

*Zweitens* sollten die Raumnutzungsstrukturen besser mit den wirtschaftlichen Entwicklungsbedarfen abgestimmt werden. Dazu kann erforderlich sein, neuartige Raumkategorien etwa für die Bildung größerer, sektoral gemischter Cluster von Einzelhandel, Logistik und



Freizeitwirtschaft zu definieren. Für damit verbundene „solitäre Großstandorte“ sollten raum-spezifische Ziele aufgestellt werden. Im Ergebnis hätte das zur Konsequenz, Raumplanung enger an die Diskussion zur Weiterentwicklung der *Regional Governance* anzuschließen, letztlich auch, um Überkapazitäten der privaten Großprojekte zu verhindern. Raumplanung wird insofern zunehmend zum Partner von Projektbetreibern, da sie gut über die sonstigen geplanten Projektkapazitäten anderer Betreiber informiert ist und diese zu entsprechenden räumlichen Konzepten (analog den regionalen Einzelhandelskonzepten) integrieren könnte.

*Drittens* muss die Raumplanung berücksichtigen, dass Großprojekte aus Handel, Logistik und Freizeitwirtschaft als Folge der veränderten Einkaufsmuster und Zeitverwendungsstrukturen der Privaten mit Einzugsbereichen operieren, die der traditionellen raumplanerischen Zentren-Struktur nicht mehr gerecht werden. Hier bildet sich Forschungsbedarf, wie die Zentren-Struktur den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

*Viertens* sollte der Schnelligkeit privater Investitionen raumplanerisch Rechnung getragen werden, indem Standorte auf Zeit, Nachnutzungskonzepte und sogar Rückbau-Fonds eingeführt werden.

*Fünftens* sollte der Sicherung der funktionierenden Versorgung in den peripheren Räumen große Aufmerksamkeit gewidmet werden – hier kumulieren Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur mit demographischen Wandlungen in negativer Weise. Zu denken ist an eine Aufgabe des „Versorgungsmanagements“ in Verbindung von Regional- und Kommunalplanung unter Nutzung der IuK-Möglichkeiten und unter Beteiligung der Privatwirtschaft.

Generell führen die neuen Herausforderungen zu einem wachsenden Koordinationsbedarf zwischen Raumplanung, Fachplanungen und privaten Raumnutzungskonzepten. Der Koordinationsbedarf stellt sich auf allen Ebenen – einige Großprojekte mit weitreichender Raumwirkung bedürfen bundesweiter Koordination. Auf regionaler Ebene muss sich Raumplanung zudem stärker in Richtung Regionalmanagement weiterentwickeln. Zudem verflechten sich regionalplanerische und städtebauliche Überlegungen immer enger. Es ist dann sinnvoll, beide Planungsebenen miteinander verzahnt zu bearbeiten. Damit verbindet sich auch eine Intensivierung der Koordination über Moderationsprozesse im Sinne einer problembezogenen Kooperation mit den Projektbetreibern sowie Kommunen, aber auch Trägern betroffener Belange.

## Literatur

Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover.

## 7. Summary

The topic *New concepts for serving goods and services* deals with three central trends affecting production and distribution: spread of the internet, rising demand for leisure activities and a new decentrally linked organisation of the production process. These developments change the way goods and services are supplied. The internet has opened up new possibilities for commerce. The demand for new leisure activities has sped up and has become more differentiated due to changing consumer preferences. Decentrally linked organisation forms have led to a new spatial flexibility by outsourcing and new logistics systems.

The objective of the study group was to analyse the spatial impact of new trends in commerce, logistics, leisure and tourism industry and to point out the corresponding implications for spatial planning.

Concerning commerce, three central changes are essential:

- rising competition for non-stationary commerce (especially due to e-commerce)
- trends towards direct commercialisation by leaving out intermediate trade
- closer connections between shopping and leisure activities.

In general, these developments may be in conflict with traditional locations of retail trade, e.g. town centres. Indeed, shopping centres are often located outside city centres, and factory outlet centres are located close to highly effective supra-regional traffic infrastructure. But the spatial implications are not quite clear: Currently the trends seem to strengthen the already existing processes to be observed with commerce favouring agglomerations and locations marked by a high frequency of people (e.g. shopping centres in railway stations and airports). Furthermore, combined shopping-entertainment-centres are established in cities (and not in the periphery). In addition, the expected liberalisation of the opening hours would favour locations within urban areas.

Logistics take over an increasingly part of the vertical value-added chain leading to supply chain management, i.e. the management of production networks and process chains. Logistics follow their own logic: Their nets and nodes are organised such that optimal solutions with respect to time and costs could be found for senders and receivers. In that process, logistics systems become more differentiated regarding products and markets. Global transportation chains geared towards the international transfer of goods require logistics centres placed between agglomerations (e.g. Airport Hahn near to Frankfurt). Logistics systems strongly related to private households require additional centres at the periphery of agglomerations. Big industrial firms organise specific logistics chains taking into account the locations of their production plants. Those systems are partly oriented on traditional locations of firms, however, the spatial organization of the transfer of goods dislodges its entrenchment with traditional location structures and creates new reloading points (terminals) outside sending and receiving regions. Time-space structuring and market requirements of the new logistics systems have not adequately been taken into account by spatial planning in the past. For example, cargo transport centres meant to aggregate goods flows and to optimise the intermodal transport were related to the existing infrastructure instead of recognizing their particular requirements.

The consequences were overcapacities and parallel development of traffic networks established by logistics companies.

Apart from changing „fashions“ (e.g. in sports) and a rising number of people buying holiday flats in rural areas, the leisure and tourism sector is affected predominantly by demographic changes (e.g. growing number of singles and well-off pensioners). Firstly, due to the increasing importance of entertainment for individuals, leisure industries become always more intertwined with everyday life (including shopping). Secondly, new tourism enclaves are produced due to new large-scale projects for which nature is a highly relevant location factor. Those leisure parks are intended to strongly differ from everyday life (e.g. holiday centres, entertainment parks like Phantasialand and Legoland). Thirdly, in densely populated regions new large-scale projects for leisure-time activities are established which are supported by the increasing demand for „mega-events“ (e.g. arenas, stadiums, in-door ski slopes, urban entertainment centres).

The spatial impact of the above-mentioned new trends is not clear. Probably the new activities might have counteracting effects on the traditional spatial structure. On the one hand, the location of the *New concepts for serving goods and services* could jeopardize the traditional structure of central places (e.g. impairing the retail sector in the cities). On the other hand, the relevance of such effects is difficult to measure. Certainly, with shrinking transportation costs the location independence of firms will grow which would indicate a devaluation of the existing structure of centres and improve the position of the periphery (spatial decentralizing effects). But in contrast the interlocked economic structure of division of labour, the high value of the scarce resource time and the increased needs for communication of a quickly and innovatingly changing economy tend to re-value the agglomeration economies: urbanization economies, advantages of economic clusters, milieu-effects are highly valued in a knowledge based society challenged by global competition. Therefore, densely populated areas with existing clusters have gained attractiveness favouring the spatial concentration of economic activities. Tendencies towards locating in and relocating to densely populated areas are also observable for shopping centres for which locations in urban areas have become increasingly attractive since 1995.

What makes the development so confusing is the fact, that firstly, major projects related to trade, logistic, leisure and tourism industry established their own spatial structure of centres within densely populated areas (e.g. increasing number of shopping centres). Secondly, the use of space strongly differs among economic activities. Therefore, thirdly, different users value location factors very differently. Where the location requirements are geared towards easily accessible locations with a high market potential (usually several densely populated areas) and where the location conditions can, to a large extent, be constructed by investors themselves spatial decentralizing effects are highly probable (e.g. factory outlet centres, logistics centres). In contrast, where the advantages of time-efficiency and agglomeration economies are important and synergy effects could be produced (e.g. within shopping centres among shops and entertainment components) the spatial centralizing trends will remain very strong.

In the literature it is generally argued that the above-mentioned trends will not release a fundamental change of spatial structure. This is due, first, to the fact that the quality of single

location factors is quickly losing relevance in comparison to an „intelligent“ combination of location factors. Thus, the new information and communication technologies, changing consumer preferences, and new organisational structures of providing goods and services rather support present trends (accelerated structural change, concentration of capital, strengthening of agglomeration economies). Secondly, examples for high dimensioned factory outlet centres or leisure parks are rather rare and thus of minor importance for the spatial structure. Even the spatial impact of online shopping is limited due to a series of countervailing factors impeding its extension. In the first place, online shopping is successful with regard to standardised products requiring little service and explanation.

Even though the spatial structure displays a considerable persistence, there may be strong spatial effects on the regional level, which is particularly true for changes within agglomerations (see sub-urbanisation and edge-cities) as well as for changes of the supply system concerning goods and service within a city. These spatial effects go beyond the scope of the study group - they are the topic of a particular study group (Blotevogel 2002).

Yet, spatial impacts of the *new concepts for serving goods and services* entail challenges for spatial planning. There are five basic problems:

- Relation between relatively rigid planning structures and increasing dynamics in economic structures.
- Accelerated investment cycles and issues of how to deal with depreciated investments („brown fields“).
- Relations among spatially relevant projects and strong influence of investors on the one hand and planning objectives related to the general public like welfare and comprehensive spatial development on the other.
- Handling of planning risks concerning overcapacities and misplaced infrastructure.
- Consideration of whether spatial planning should not be extended to issues of design (with respect to the *esthetizing the life-worlds*) and be closer knit with urban planning on a project basis.

Concerning commerce, there are needs for spatial planning in order to avoid wrong location decisions and to safeguard against factory outlet centres, which may be too largely dimensioned or not fit for the central-place concept. But spatial planning could also be supportive in engendering positive effects for retail trade, labour market and tourism released by the realisation of large commercial projects. In contrast, the requirements for spatial planning are negligible with regard to e-commerce.

As to the logistics sector, spatial planning should have a supporting function for planning and development of national and regional reloading points. For projects related to leisure activities and tourism, spatial planning could be useful to improve the co-ordination among investors, local authorities and licensing authorities in order to avoid overcapacities and to reduce irrational competition among local governments.

In a simplified way, the *new forms of providing goods and services* entail different requirements for spatial planning which, however, show considerable similarities beyond the fact that they use up free space and induce additional traffic:

- The structure of existing centres is affected by new spatial structures of centres established by private actors of the trading sector, logistics and leisure industries.
- The supply of goods and services for peripheral and scarcely populated areas is getting precarious.
- Risks for the spatial structure rise due to the accelerating decay time of investments.

The difficulties to find the correct answers in spatial planning arise from the fact that possible solutions have to be reactive rather than pro-active due to a relatively high uncertainty concerning future location needs of the respective suppliers. In particular, planning requirements related to the goals of spatial supply and equalization get into conflict with developments induced by market forces. Especially the central-places concept and the concept of development axes is strongly affected.

Deduced from the steering needs, reflected by the principles of German spatial planning (§ 2 Law on Spatial Planning) and considering the goals of sustainable regional development as well as the impending risks of spatial developments the work group recommends the following:

*Firstly*, to increase the flexibility of spatial planning. One solution at hand would be to extend the scope of action during the stage of plan-implementation and to use a problem-centred approach of regional management. Such a project-centred planning device has to be co-ordinated with the area-wide spatial planning concept in order to prevent projects being handled in an isolated way without integrating them in an overarching spatial development concept. This procedure could be supported by agreements on objectives or by operationalized quality objectives. Due to the inherent auto-dynamics of large-scale projects it is additionally necessary to subdue them to a spatial monitoring device. The related information problems (asymmetric information in favour of the investors) could be solved by planning contracts obliging investors to provide the necessary information as to land use.

*Secondly*, the structures of land use should be better co-ordinated with the economic regional development requirements. That may entail the need to define new spatial categories, for example regarding sectorally mixed clusters of retail trade, logistics and leisure industries. For dealing with the ensuing isolated large locations spatial objectives should be developed. As a consequence, spatial planning would be more closely connected to discussions about future developments of regional governance. This could help to prevent over capacities of private large-scale projects. Spatial planners increasingly become partners of investors due to being well informed about the capacities of other planned projects and their ability to integrate them into spatial development concepts (analogous to the regional retail location concepts).

*Thirdly*, spatial planning has to consider that new large scale projects of commerce, logistics, entertainment industries and projects of the tourism sector do serve catchment areas, which do not necessarily fit with the traditional centre structure of spatial planning. Here we identify the need for further research of how the structure of centres could be adjusted to the changing framework conditions.

*Fourthly*, spatial planning should take into account the high speed of private investments cycles by introducing locations for a limited period of time, concepts for subsequent uses and safeguarding financial resources for future demolitions.

*Fifthly*, much attention should be paid to a sufficient supply of peripheral regions. In these areas changes of economic structures and demographic changes cumulate – having negative repercussions on each other. One task could be „supply management“ which integrates regional planning and local planning as well as private firms using the new information and communication technologies.

In general, the new challenges for spatial planning require an increasing need for co-ordination between spatial planning, sectoral planning and private land use activities. The need for co-ordination will be geared to all governmental levels. Large-scale projects with far-reaching spatial impact have to be co-ordinated nation-wide. At the regional level spatial planning should be extended towards a regional management device. In addition, regional planning and urban planning become increasingly interconnected. Therefore, it will become necessary to handle both levels of spatial planning in an integrated manner (regional land use plan). That would entail an intensified process of coordination via mediation producing a problem-centred device of co-operation of the investors, the local authorities and representatives of public concerns.

## Reference

Blotevogel, H.H. (ed.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217. Hannover.



Welche Konsequenzen haben die Änderungen im Angebot von Gütern und Dienstleistungen für die überörtliche räumliche Planung? Sind die in den letzten Jahren beobachteten und diskutierten Veränderungen im Handel, in der Logistik und im Freizeitbereich Symptome allgemeinerer Veränderungen? Diesen Fragen ist der Arbeitskreis „Neue Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen“ in dem vorliegenden Band nachgegangen.

Der Arbeitskreis hat sich darauf beschränkt, Veränderungen im privatwirtschaftlichen Sektor aufzugreifen, die hohe Raumbedeutsamkeit haben und sich durch beträchtliche Kapitalintensität charakterisieren lassen, die die Praxis der Raumplanung bereits heute treffen, wie Formen des großflächigen Einzelhandels, E-Commerce oder Veränderungen im Logistikbereich und der Freizeitwirtschaft, und solche, die symptomatisch für generelle Entwicklungen stehen, zeiteffiziente Angebote zur Bedarfsbefriedigung zu schaffen. Die Verschiebung von der Raumeffizienz zur Zeiteffizienz wird in der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft weiter an Bedeutung gewinnen. Die reine Güterproduktion tritt immer mehr in den Hintergrund. Das Güterangebot verbindet sich zunehmend mit Dienstleistungen und häufig ordnet sich das Güterangebot sogar dem Dienstleistungsangebot unter. Es bedarf „intelligenter Problemlösungen“.

Die formulierten Leitlinien zur Modifikation von Instrumenten und Verfahren, die gegebenenfalls in einen späteren Normgebungsprozess münden können, sind vor allem an Planungspraktiker, aber auch all jene, die sich theoretisch und gesetzgeberisch mit der Weiterentwicklung der Raumplanung befassen, adressiert.

What are the consequences of the changes in the supply of goods and services for the supralocal regional planning? Are the changes in trade, logistics and in the leisure time market that have been observed and discussed during the last few years symptoms of general changes? These are the questions the working group "New forms in the supply of goods and services" has dealt with in the volume on hand.

The working group has restricted itself to taking up changes in the private sector which are of great regional importance and may be characterized by considerable capital intensity, affecting the practice of regional planning even today such as forms of large-scale retail trading, e-commerce or changes in the field of logistics or in the leisure-time industry as well as those changes which are symptomatic of the general development to create time-efficient supply for the satisfaction of demand. The shifting from regional efficiency to time efficiency will continue to become increasingly important in the knowledge and service society. The pure manufacturing of goods is continuously being pushed into the background. The supply of goods is more and more combined with services and in many cases the supply of goods is even secondary to the supply of services. "Intelligent solutions" to this problem are being required.

The guidelines that have been formulated for the modification of instruments and procedures, which might possibly lead to a standardization process later on, are mainly addressed to persons involved in the planning practice but also to all those dealing with the further development of regional planning in terms of theory or legislation.